

## الفصل الأول

### تعددية الرقابة الإدارية والمالية على الإدارة في القانون العراقي

المبحث الأول: التنظيم القانوني للرقابة الإدارية والمالية على الإدارة في نطاق  
الحكومة المركزية

المبحث الثاني: التنظيم القانوني للرقابة الإدارية والمالية على الإدارة في نطاق  
إقليم كردستان - العراق

المبحث الثالث: التعارض في الاختصاصات للأجهزة الرقابية في العراق

## الفصل الاول

### تعددية الرقابة الإدارية والمالية على الإدارة في القانون العراقي

في سبيل تكريس الاستقلال للهيئات الإدارية في الرقابة الإدارية على أعمال الإدارة نصت المادة ١٠٢ من الدستور العراقي لسنة ٢٠٠٥ على أنه "تعد المفوضية العليا لحقوق الإنسان والمفوضية العليا المستقلة للانتخابات، وهيئة النزاهة، هيئات مستقلة تخضع لرقابة البرلمان، وتنظم أعمالها بقانون".

ولقد شكل هذا الاهتمام بحماية المال العام هدفاً جوهرياً للمشرع العراقي، فعمل على إيجاد هيئات مستقلة تختص بالرقابة المالية، فينص الدستور العراقي في المادة ١٠٣ منه، في سبيل ترسيخه للرقابة المالية على الإدارة، على أنه :

**أولاً:** يعد البنك المركزي العراقي، وديوان الرقابة المالية، وهيئة الإعلام والاتصالات ودواوين الأوقاف، هيئات مستقلة مالياً وإدارياً، وينظم القانون عمل كل هيئة منها.

**ثانياً:** يكون البنك المركزي العراقي مسؤولاً أمام مجلس النواب، ويرتبط ديوان الرقابة المالية وهيئة الإعلام والاتصالات بمجلس النواب.

**ثالثاً:** ترتبط دواوين الأوقاف بمجلس الوزراء.

وتجدر الإشارة إلى أن شكل الدولة العراقية، وفق ما يقرره الدستور العراقي لسنة ٢٠٠٥، يأخذ بنظام الدولة الاتحادية، فقد نص الدستور العراقي في المادة الأولى منه على أن " جمهورية العراق دولة اتحادية واحدة مستقلة وذات سيادة كاملة، نظام الحكم فيها جمهوري نيابي (برلماني) ديمقراطي. وهذا الدستور ضامن لوحدة العراق".

وتنص المادة ١١٧ منه على أن " أولاً: يقر هذا الدستور عند نفاذه إقليم كردستان، وسلطاته القائمة إقليماً اتحادياً. ثانياً: يقر هذا الدستور الأقاليم الجديدة التي تؤسس وفقاً لأحكامه.

وفي ضوء ما تقدم من معطيات يتناول الباحث في هذا الفصل التنظيم القانوني للرقابة الإدارية والمالية على الإدارة في نطاق الحكومة المركزية في المبحث الأول، بينما نخص المبحث الثاني بالتعرض للتنظيم القانوني للرقابة الإدارية والمالية في إقليم كردستان - العراق.

**المبحث الأول:** التنظيم القانوني للرقابة الإدارية والمالية على الإدارة في نطاق الحكومة المركزية.

**المبحث الثاني:** التنظيم القانوني للرقابة الإدارية والمالية على الإدارة في إقليم كردستان - العراق.

## المبحث الاول

### التنظيم القانونى للرقابة الإدارية والمالية على الإدارة فى نطاق الحكومة المركزية

حرص الدستور العراقى الحالى على تأكيد ضرورة رسم معالم لتنظيم قانونى يضمن قيام رقابة إدارية ومالية قوية على الأجهزة الحكومية، فعمل من ناحية أولى على تعزيز دور ديوان الرقابة المالية الاتحادى بالاعتراف له بالاختصاص بالرقابة المالية، وتمتعه بالاستقلال المالى والإدارى، وخضوعه فى أدائه لمهام الرقابة المالية لمجلس النواب .

من ناحية أخرى، لم تكن الرقابة التى تقوم بها هيئة النزاهة ببعيدة عما تقرر لديوان الرقابة المالية الاتحادى، بل إن المشرع الدستورى العراقى أكد على استقلاليتها الإدارية والمالية ، وخضوعها لمجلس النواب فيما تقوم به من أعمال.

وإلى جانب ديوان الرقابة المالية الاتحادى وهيئة النزاهة، بوصفهما أجهزة مستقلة متخصصة، وقيامهما بمهمة الرقابة المركزية الخارجية، لم ينكر المشرع العراقى فى الدستور أو القانون الدور الذى يقوم به جهاز المفتش العام داخل الوزارة بوصفه جهاز يعمل على تقوية مهمة الرقابة المركزية الداخلية. ومما سبق يتضح أن آليات الرقابة الإدارية والمالية فى نطاق الحكومة المركزية العراقية تنحصر فيما ينعقد من اختصاص لديوان الرقابة المالية الاتحادى، وهيئة النزاهة، والمفتش العام. ونحاول التعرض لهذه الأجهزة الرقابية ولاختصاصاتها فى المطالب الثلاثة التالية.

#### المطلب الأول : ديوان الرقابة المالية الاتحادى

##### المطلب الثانى : هيئة النزاهة

##### المطلب الثالث : المفتش العام

## المطلب الاول

### ديوان الرقابة المالية الاتحادى

نجد المشرع العراقى فى الدستور العراقى لسنة ٢٠٠٥ صائباً عندما أكد على الاستقلال المالى والإدارى للديوان. وهذا ما يدعم الديوان فى ممارسة رقابته على أعمال السلطة التنفيذية، وأيضاً كان صائباً عندما ربط الديوان بمجلس النواب بنص صريح لا يفسح المجال للتأويل والاجتهادات التى قد لا تجعل ديوان الرقابة المالية مرتبطاً بالسلطة التشريعية<sup>(١)</sup>، فقد نص قانون الديوان رقم (٣١) لسنة ٢٠١١ (المعدل) على (الديوان هيئة مستقلة مالياً وإدارياً وله شخصية معنوية ويعد أعلى هيئة رقابية مالية يرتبط بمجلس النواب يمثلها رئيس الديوان أو من يخوله)<sup>(٢)</sup>.

وفى ضوء هذه الحماية الدستورية والتنظيم القانونى لديوان الرقابة المالية الاتحادى يجد الباحث نفسه مدعواً لأن يتقصى التنظيم القانونى لتشكيل ديوان الرقابة المالية الاتحادى من ناحية، وهو ما نبرزه فى الفرع الأول. ومن ناحية أخرى لا يمكن أن نغض الطرف عن الضوابط القانونية التى تتعلق بنشاط ديوان الرقابة المالية الاتحادى، وهو ما نشير إلى تفاصيله فى الفرع الثانى.

#### الفرع الأول: التنظيم القانونى لتشكيل ديوان الرقابة المالية الاتحادى

#### الفرع الثانى: الضوابط المتعلقة بنشاط ديوان الرقابة المالية الاتحادى

### الفرع الأول

#### التنظيم القانونى لتشكيل ديوان الرقابة المالية الاتحادى

#### أولاً: الأساس القانونى لديوان الرقابة المالية

إذا كان الدستور هو الذى يحدد السمات الأساسية فى الدولة، ويبين كيفية ممارسة السلطة فيها فإن القانون هو دستور الجهة التى يصدر لها، ومن ثمَّ فإنَّ قانون ديوان الرقابة المالية هو الذى يبين سمات الديوان الأساسية واختصاصاته وصلاحياته، ولا يمكن لديوان الرقابة المالية أن يمارس عمله حتى لو نص على إنشائه فى الدستور إلا إذا صدر قانون خاص به إذ يقتصر دور الدستور عند بيان الأسس العامة، أما الأمور الأخرى فيتترك أمر تفصيلها وتحليلها إلى القوانين الخاصة بها.

(١) عمر العجراوى، دور ديوان الرقابة المالية على تنفيذ النفقات العامة، رسالة ماجستير، كلية الحقوق، جامعة الموصل، ص ٨١.

(٢) المادة (٥) من قانون ديوان الرقابة المالية المرقم (٣١) لسنة ٢٠١١ (المعدل) والمنشور بالوقائع العراقية (٤٢١٧) فى ١٤/١١/٢٠١١.

ويعد كفاءة التشريع القانوني لجهاز الرقابة المالية أحد شروط نجاح هذا الجهاز في أداء عمله بالإطلاع على أنواع الرقابات ومدى شمولية تنفيذ الرقابة على أجهزة الدولة المختلفة التي تخضع لإشراف ورقابة ديوان الرقابة المالية<sup>(١)</sup> وأيضاً لا بد من توافر جهاز تنفيذ له الخبرة والنشاط والحرص اللازم لأداء مهمته على الوجه المطلوب<sup>(٢)</sup>، وقد نص الدستور العراقي لسنة ٢٠٠٥ في المادة ١٠٣ /ثانياً (يرتبط ديوان الرقابة المالية وهيئة الإعلام والاتصالات بمجلس النواب).

### ثانياً: الطبيعة القانونية لديوان الرقابة المالية

نصت المادة الخامسة من قانون ديوان الرقابة المالية رقم (٣١) لسنة ٢٠١١ (المعدل) على أن (الديوان هيئة مستقلة مالياً وإدارياً له شخصية معنوية ويُعد أعلى هيئة رقابية مالية يرتبط بمجلس النواب يمثلها رئيس الديوان أو من يخوله).

تبدو أهمية النص على الشخصية المعنوية في القانون ليس للديوان فحسب بل لمؤسسات الدولة جميعها في كون هذه الشخصية ترتب حقوقاً والتزامات، وتشارك الدولة في جزء من سلطاتها، وأساس ذلك هو استقلالها عن الدولة في تصرفاتها بعد منحها الشخصية المعنوية فالاعتراف للمؤسسة بالشخصية المعنوية بموجب القانون الذي ينظم عملها يمنحها الاستقلال الإداري والمالي.

فالاستقلال الإداري يتمثل في وجود جهاز مستقل يملك الاختصاصات والصلاحيات التي تساعد على إدارة المؤسسة وتسيير أمورها وتحقيق الأهداف المطلوبة منها، والاستقلال المالي يعني أن يكون للمؤسسة ذمة مالية مستقلة عن الذمة المالية للحكومة<sup>(٣)</sup> فعندما تتمتع المؤسسة بالشخصية المعنوية فإنها تصبح بمعزل عن التيارات والاتجاهات السياسية فلا يؤثر في نشاطها الخطة التي تتبعها في العمل شخصية رئيس الجهة أو الحزب الحاكم إلا في حدود ضيقة<sup>(٤)</sup>، ولا تتبع المؤسسة الحكومة في التعيين والميزانية، وقدرتها على التقاضي بصورة مستقلة أمام القضاء، وتكون جدية الرقابة على المال العام في هذه المؤسسات بمعزل عن الحكومة.

(١) حميد شكر محمود، الرقابة المالية العليا وآفاق تطورها في العراق دراسة مقارنة، كلية الإدارة والإقتصاد، جامعة بغداد، لنيل شهادة دبلوم عالي في مراقبة الحسابات، سنة ١٩٧٧، ص ١٠٤.

(٢) حبيب الهرمزي، الرقابة على المؤسسات العامة في التشريع العراقي، مطبعة بغداد، بغداد، سنة ١٩٧٧، ص ٣٢٩.

(٣) د. علي محمد بدير وآخرون، مبادئ وأحكام القانون الإداري، مديرية دار الكتب، بغداد، سنة ١٩٩٣، ص ٥٦.

(٤) حبيب الهرمزي، مرجع سابق، ص ٥٤.

ومن هنا تظهر أهمية تمتع أجهزة الرقابة المالية العليا بالشخصية المعنوية، وتأثير ذلك فى المهام الرقابية التى يقوم بها الجهاز الرقابى على مؤسسات ودوائر الدولة والمؤسسات الخاضعة لرقابته، إذ تستلزم فى معظمها أن يكون لجهاز الرقابة المالية العليا القدرة على معالجة الأمور، ولما له من أثر فى جدية أعمال الرقابة التى يقوم بها بالنسبة إلى المؤسسات الخاضعة للرقابة<sup>(١)</sup>.

### ثالثاً: تشكيلات ديوان الرقابة المالية

يتبين عند الرجوع إلى قانون الديوان رقم (٣١) لسنة ٢٠١١ (المعدل) أن الهيكل التنظيمى للديوان يتكون من:

#### مجلس الديوان:

هو الجهاز الرئيسى فى الديوان، ويعد الجهة التنفيذية للديوان، ويتألف من رئيس الديوان ونوابه والمدراء العامين لدوائر الديوان<sup>(٢)</sup>. ويختص المجلس بما يلى<sup>(٣)</sup>:-

- ١- إقرار خطط العمل فى الديوان.
- ٢- وضع اسس وضوابط العمل فى الديوان وإقرارها وأساليب تنفيذها.
- ٣- البت فى المسائل التى تقتضيها مهام الرقابة والتدقيق والعمل على توفير الوسائل اللازمة لها.
- ٤- تحديد نطاق عمل دوائر الديوان وقواعد تنظيمها على وفق التوجيهات العامة للدولة.
- ٥- إعداد مشروع الموازنة السنوية للديوان وإقرارها على وفق التوجيهات العامة للدولة وإرسالها إلى وزارة المالية لتوحيدها ضمن الموازنة العامة للدولة.
- ٦- إقرار الإطار العام لتقارير الديوان.
- ٧- مناقشة تنظيم دورات تنظيمية دراسية تطبيقية لموظفى الديوان وغيرهم أو للعاملين فى القطاع الخاص وللمجلس منحهم المكافآت التى يقررها.

(١) عمر العجراوى، مرجع سابق، ص ٨٣.

(٢) المادة (٢٠) من قانون ديوان الرقابة المالية رقم (٣١) لسنة (٢٠١١) المعدل.

(٣) المادة (٢١) من قانون ديوان الرقابة المالية رقم (٣١) لسنة (٢٠١١) المعدل.

٨- اعتماد ضوابط استعانة الديوان بخدمات مراقبي الحسابات من القطاع الخاص لإجراء الرقابة والتدقيق لأية جهة من الجهات الخاضعة لرقابة الديوان وتدقيقه على أن لا تتجاوز الأعمال التي يتكلفون بها بنسبة ٥% من نطاق العمل الرقابي على وفق الخطة السنوية للديوان.

#### رئيس الديوان: (١)

يعين رئيس الديوان بموافقة مجلس النواب بالأغلبية المطلقة بناء على اقتراح من رئيس الوزراء، وتكون درجة رئيس الديوان بدرجة وزير يعين لمدة أربع سنوات، وتكون له صلاحيات وزير المالية فيما يتعلق بشؤون الديوان وعماله وموازنته.

وأما عن التشكيلات التي ترتبط برئيس الديوان (٢) فهي:-

١ - مكتب رئيس الديوان يديره موظف بعنوان مدير، ومهامه كالآتي:

أ ( تنظيم المراسلات التي ترد الى رئيس الديوان.

ب) متابعة الأوامر التي تصدر منه.

ج) تنفيذ أية مهام أو واجبات أخرى يكلفه بها رئيس الديوان.

٢ - دائرة الشؤون الإدارية والمالية ويرأسها موظف بدرجة مدير عام (٣) ويتولى :-

تهيئة الخدمات الإدارية والمالية وتقديمها للديوان.

٣ - دائرة الشؤون الفنية والدراسات (٤) ويرأسها موظف بدرجة مدير عام ومعه عدد من

الموظفين ويتولى:-

أ ( القيام بالمهام الفنية والمهنية التي تتطلبها أعمال الرقابة.

ب) البحث في وسائل تطوير العمل الرقابي وزيادة فاعليته ورفع مستوى أدائه.

ج) إعداد الخطة السنوية للديوان واتخاذ الإجراءات المطلوبة لتنفيذها والإسهام في وضع

معايير ومؤشرات تقويم الأداء العام.

---

(١) المادة (٢٢) من قانون ديوان الرقابة المالية رقم (٣١) لسنة (٢٠١١) المعدل، وكان نص المادة قبل التعديل (يشكل مجلس النواب لجنة مؤلفة من (٩) أعضاء من لجنة النزاهة والقانونية والمالية لاختيار (٣) مرشحين لمنصب رئيس الديوان يصادق مجلس النواب على أحد من المرشحين الثلاثة بالأغلبية المطلقة لعدد أعضائه).

(٢) الفقرة الأولى من المادة (٢٥) من قانون ديوان الرقابة المالية رقم (٣١) لسنة ٢٠١١ (المعدل).

(٣) الفقرة الرابعة من المادة (٢٥) من القانون ذاته.

(٤) الفقرة الثانية من المادة (٢٥) من القانون ذاته.

٤ - الدائرة القانونية<sup>(١)</sup> يرأسها مدير عام حاصل على شهادة أولية فى القانون وتتولى:-

أ ( تقديم المشورة القانونية .

ب) دراسة القوانين والأنظمة والتعليمات .

ج) إبداء الرأى فى مشروعات القوانين والأنظمة والتعليمات التى تعرض على الديوان.

د) تمثيل الديوان أمام المحاكم بوكالة يمنحها رئيس الديوان.

٥ - المركز التدريبي ويرأسه مدير عام حاصل على شهادة عليا

ويهدف إلى التدريب وتطوير قدرات العاملين فى الديوان والجهات الأخرى فى المجالات المحاسبية والرقابية والإدارية والقانونية التى لها علاقة بمهام الديوان، وينظم تشكيلاته ومهامه وأهدافه والشهادات التى يمنحها وأجور المحاضرات فيه بنظام يصدره مجلس الوزراء باقتراح من الديوان<sup>(٢)</sup>.

نائب رئيس الديوان<sup>(٣)</sup>:

ويكونان بدرجة وكيل وزارة ويعينان لمدة أربع سنوات قابلة للتجديد مرة واحدة، ويمارسان تنفيذ الخطط والسياسات العامة للديوان وتأدية المهام المكلفان بها وإنجاز القضايا والمهام الأخرى التى يكلفان بها من مجلس الرقابة أو رئيس الديوان<sup>(٤)</sup>، ويعين نائباً رئيس الديوان بالشروط نفسها وبطريقة تعيين رئيس الديوان<sup>(٥)</sup>.

دوائر التدقيق المركزى<sup>(٦)</sup>:

وعدها ثمان دوائر يرأس كل دائرة موظف بدرجة مدير عام، وتختص بالرقابة والتدقيق على الجهات التى تخضع للرقابة الموزعة ضمن تلك الدوائر حسبما يقرره المجلس وفق متطلبات العمل.

(١) الفقرة الثالثة من المادة (٢٥) من القانون ذاته

(٢) أضيفت هذه الفقرة الى المادة (٢٥) من قانون ديوان الرقابة المالية رقم (٣١) لسنة ٢٠١١ بموجب تعديل

٢٠١٢ المنشور فى الوقائع العراقية فى العدد ٤٢٦٥ فى ٢٨/١/٢٠١٢.

(٣) المادة (٢٦) من القانون ذاته.

(٤) عمر العجراوى، مرجع سابق، ص ١٤١.

(٥) تعديل قانون ديوان الرقابة المالية النافذ لسنة ٢٠١٢ ذاته.

(٦) المادة (٢٧) من القانون ذاته.

## دوائر التدقيق فى المحافظات باستثناء إقليم كردستان<sup>(١)</sup>:

وعدها ثمان دوائر فى المحافظات، وتقوم هذه الدوائر بتأدية مهام الديوان وواجباته فى المحافظات وعددها ثمان دوائر، باستثناء إقليم كردستان الذى له ديوان رقابة مالية خاص به.

### **الفرع الثانى**

#### **الضوابط المتعلقة بنشاط ديوان الرقابة المالية الاتحادى**

#### **أولاً: اختصاصات ديوان الرقابة المالية**

##### **(١) الاختصاصات المالية:**

لديوان الرقابة المالية اختصاص مالى فى مجال رقابته فضلاً عن النفقات للجهات الخاضعة لرقابته فى فحص المعاملات الخاصة بالإنفاق وتدقيقها؛ للتأكد من سلامتها وعدم تجاوز الاعتمادات المخصصة لها فى الموازنة، والتأكد من استخدام الأموال العامة للأغراض المخصصة لها، وعدم حصول هدر أو تبذير أو سوء تصرف وتقويم مردودها.

ويتمثل هذا الاختصاص فى النشاطات الآتية:

١- رقابة حسابات ونشاطات الجهات التى تخضع للرقابة وتدقيقها والتحقق من سلامة التصرف فى الأموال العامة وفاعلية وتطبيق القوانين والأنظمة والتعليمات. ويشمل ذلك:

أ ( فحص معاملات الإنفاق العام وتدقيقها للتأكد من سلامتها وعدم تجاوزها الاعتمادات المقررة لها فى الموازنة، واستخدام الأموال العامة فى الأغراض المخصصة لها وعدم حصول هدر أو تبذير أو سوء تصرف فيها وتقويم مردوداتها.

ب ( فحص معاملات التخمين وتدقيقها وتحقيق جباية الموارد العامة للتأكد من ملائمة الإجراءات المعتمدة وسلامة تطبيقها<sup>(٢)</sup>.

ج ( إبداء الرأى فى القوائم والبيانات المالية والتقارير المتعلقة بنتائج الأعمال والأوضاع المالية للجهات الخاضعة للرقابة، وبيان ما إذا كانت منظمة على وفق المتطلبات القانونية والمعايير المحاسبية المعتمدة، وتعكس حقيقة المركز المالى ونتيجة النشاط والتدفقات النقدية<sup>(٣)</sup>.

---

(١) المادة (٢٧) من القانون ذاته.

(٢) الفقرة الأولى/ب/من المادة السادسة من قانون ديوان الرقابة المالية المرقم (٣١) لسنة ٢٠١١ المعدل.

(٣) الفقرة الأولى/ج/من المادة السادسة من القانون ذاته.

٢ - رقابة تقويم الأداء للجهات الخاضعة لرقابة الديوان<sup>(١)</sup>.

٣ - تقديم العون الفنى فى المجالات المحاسبية والرقابية والإدارية والأمور التنظيمية والفنية التى تتعلق بها<sup>(٢)</sup>.

٤ - تقويم الخطط والسياسات المالية والاقتصادية الكلية المقررة لتحقيق الأهداف المرسومة للدولة والالتزام بها<sup>(٣)</sup>.

٥- إجراء التحقيق الإدارى فى الأمور التى يطلبها مجلس النواب.

## (٢) الاختصاصات الإدارية: <sup>(٤)</sup>

١ - مهام الرقابة وتقويم الأداء.

٢ - مجالات التعاون مع هيئة النزاهة ومكاتب المفتشين العموميين.

٣- الموضوعات والقضايا التى يعدها الديوان ضرورية للتحقق من الشفافية ومستوى أداء الحكومة.

وللديوان الإشراف على دواوين الرقابة المالية فى الأقاليم، وله فى سبيل تحقيق ذلك<sup>(٥)</sup>، مراجعة التقارير الرقابية الصادرة عن تلك الدواوين وتوحيدها فى تقريره على المستوى الاتحادى، وتنسيق عمل ديوان الرقابة المالية الاتحادى مع دواوين الرقابة فى الأقاليم وفق آليات تعتمد من مجلس الرقابة المنصوص عليه فى هذا القانون.

كما له تنسيق آليات عمل دواوين الرقابة المالية فى الأقاليم فيما بينها على وفق ضوابط يقرها مجلس الرقابة المالية، ويتولى الديوان إجراء تحقيق إدارى فى المخالفة المالية<sup>(٦)</sup> المكتشفة

---

(١) الفقرة الثانية من المادة السادسة من القانون ذاته.

(٢) الفقرة الثالثة من المادة السادسة من القانون ذاته.

(٣) الفقرة الرابعة من المادة السادسة من القانون ذاته.

(٤) المادة السابعة الفقرات (٣، ٢، ١) من القانون ذاته.

(٥) المادة (٢٨)، الفقرة الرابعة/أ، ب، جمن قانون ديوان الرقابة المالية رقم (٣١) لسنة (٢٠١١) المعدل.

(٦) تعد مخالفة مالية لأغراض قانون ديوان الرقابة المالية رقم (٣١) لسنة (٢٠١١) المعدل بحسب المادة الثانية

ما يلى:

أولاً: خرق القوانين والأنظمة والتعليمات.

ثانياً: الإهمال أو التقصير المؤدى إلى ضياع أو هدر المال العام أو الإضرار بالاقتصاد الوطنى.

ثالثاً: الإمتناع عن تقديم السجلات والوثائق والبيانات اللازمة لإعمال الرقابة والتدقيق الواجب مسكها أو عدم توفيرها للديوان أو الجهات التى يخولها.

رابعاً: الإمتناع أو التأخير فى الرد على تقارير ومراسلات الديوان واعتراضاته وملاحظاته فى المدة المحددة.

منه بشكل مباشر فى الجهات التى لا يوجد فيها مكتب للمفتش العام أو إذا تخلف مكتب المفتش العام فى الجهة المعنية عن إكمال التحقيق فيها خلال (٩٠) يوماً من تاريخ إشعاره من الديوان ويودع المفتش العام فى هذه الحالة المستندات بما فيها أوليات التحقيق جميعها الذى أجراه بناء على طلبه<sup>(١)</sup>.

### ثانياً : صلاحيات ديوان الرقابة المالية

حتى يتمكن ديوان الرقابة المالية من القيام بواجباته على أتم وجه لا بد له من أن توفر وسائل العمل التى يطلق عليها الصلاحيات، ويمكن تعريف الصلاحية على أنها الحق القانونى أو القوة القانونية فى إصدار الأوامر لتنفيذ الاختصاصات الموكلة لأجهزة الرقابة المالية لتحقيق الهدف الذى يتمثل فى المحافظة على المال العام، ولديوان الرقابة المالية صلاحيات منصوص عليها بموجب قانون ديوان الرقابة المالية رقم (٣١) لسنة ٢٠١١ (المعدل) وهى:-

١ - الاطلاع على الوثائق والسجلات والمعاملات والأوامر والقرارات كافة ذات العلاقة بمهام الرقابة والتدقيق، وله إجراء الجرد الميدانى أو الإشراف عليه والحصول على الإيضاحات والمعلومات والإجابات جميعها من المستويات الإدارية والفنية المعنية فى حدود ما هو لازم لأداء مهامه<sup>(٢)</sup>.

٢- تدقيق البرامج السرية والنفقات المتعلقة بالأمن الوطنى ولرئيس الديوان تخويل من ينوب عنه لإجراء التدقيق وإعداد التقارير المتعلقة به<sup>(٣)</sup>، فمن صلاحيات ديوان الرقابة أن يدقق البرامج السرية والنفقات التى تتعلق بالأمن الوطنى، ويجوز تخويل هذه الصلاحية من رئيس الديوان إلى من ينوب عنه حين يقوم المخول بإجراء التدقيق وإعداد التقارير.

٣- القيام بعمليات الفحص استناداً لقرار من المجلس للمنح والإعانات والقروض والتسهيلات والامتيازات والاستثمارات والتحقق من كونها موظفة للأغراض التى قدمت من أجلها<sup>(٤)</sup>، فقد يصدر قراراً من مجلس الديوان يعطى الصلاحية للديوان أن يقوم بعمليات فحص للمنح والإعانات والقروض والتسهيلات والامتيازات والاستثمارات، وللديوان أن يتحقق من كونها قد وظفت على وفق الغرض الذى قدمت من أجله، وللديوان عند اكتشاف مخالفة أن يطلب من المفتش العام أو هيئة النزاهة إجراء التحقيق واتخاذ الإجراءات اللازمة وإزالة المخالفة وآثارها<sup>(٥)</sup>.

(١) المادة (٢٨) الفقرة (٥) من القانون ذاته.

(٢) المادة (١٣) الفقرة (١) من قانون ديوان الرقابة المالية المرقم (٣١) لسنة ٢٠١١ المعدل.

(٣) الفقرة (٢) من المادة (١٣) من قانون ديوان الرقابة المالية رقم (٣١) لسنة ٢٠١١ المعدل.

(٤) الفقرة (٣) من المادة (١٣) من القانون ذاته.

(٥) المادة (١٤) من القانون ذاته.

### ثالثاً : نطاق عمل ديوان الرقابة المالية :-

يعنى نطاق عمل الديوان الإطار الذى يمارس فيه الديوان رقابته أى تحديد الجهات والهيئات التى تخضع لرقابة الديوان، وبالرجوع إلى قانون ديوان الرقابة المالية رقم ٣١ لسنة ٢٠١١ (المعدل) نص المادة (٨) من هذا القانون على أن تخضع للرقابة والتدقيق من الديوان ما يأتى:

**أولاً:** مؤسسات ودوائر الدولة والقطاع العام أو أية جهة تتصرف فى الأموال العامة جباية أو إنفاقاً أو تخطيطاً أو تمويلاً أو صيرفة أو تجارة أو إنتاج أعيان أو إنتاج السلع والخدمات.

**ثانياً:** أى جهة ينص قانونها أو نظامها على خضوعها لرقابة وتدقيق الديوان<sup>(١)</sup>. على أنه تستثنى السلطة القضائية فيما يتعلق باختصاصاتها القضائية فحسب من الخضوع لرقابة وتدقيق الديوان<sup>(٢)</sup>، وتخضع هيئة النزاهة لرقابة ديوان الرقابة المالية وتدقيقه الذى يرفع تقاريره بشأنها إلى مجلس النواب ويعلنها إلى وسائل الإعلام والجمهور، وعليه فرقابة ديوان الرقابة المالية هى رقابة فنية مهنية متخصصة فى مجال الرقابة والتدقيق ويمارس رقابته على مؤسسات ودوائر السلطة التنفيذية والجهات جميعها التى تتصرف بالمال العام، على عكس الرقابة التى تمارسها هيئة النزاهة الذى سوف نتناول ذكره لاحقاً فهى رقابة ذات طابع قانونى تتمثل فى التحقيق فى قضايا الفساد، إذ تعد الجهة التحقيقية المختصة بذلك بوساطة أحد محققها تحت إشراف قاضى تحقيق مختص، وتعتمد هذه الرقابة بالدرجة الأساسية على ما تتلقاه الهيئة من شكاوى وأخبار فى قضايا الفساد.

ومن ذلك يتضح ضرورة التعاون والتنسيق بين عمل الجهازين ليكمل أحدهما الآخر لتحقيق الهدف من إنشائهما، وهو الحفاظ على المال العام وضمان سير العمل.

---

(١) الفقرة الأولى والثانية من المادة الثامنة من قانون ديوان الرقابة المالية رقم (٣١) لسنة ٢٠١١ المعدل.

(٢) المادة التاسعة من قانون الديوان ذاته.

## رابعاً: صور الرقابة المالية التى يمارسها ديوان الرقابة المالية

### (١) الرقابة المالية السابقة على الصرف

وهى الرقابة التى تكون على تصرف ما قبل اتخاذ أو إصداره أو إبرامه أو تنفيذه<sup>(١)</sup>، وبالرجوع إلى قانون ديوان الرقابة المالية رقم (٣١) لسنة ٢٠١١ (المعدل) نجد أنه لم ينص فى أية مادة من مواده على إعطاء الديوان هذه الصلاحية كما كان الوضع فى قوانينه السابقة<sup>(٢)</sup> على خلاف القوانين السابقة، مما يستلزم إعادة النظر بقانون ديوان الرقابة المالية الحالى، وإضافة مادة تمنحه إجراء هذا اللون من الرقابة.

### (٢) الرقابة المرافقة أو المتزامنة :

وتتم الرقابة المصاحبة للتنفيذ. وقد تأخذ هذه الرقابة شكل التفتيش أو جرد أو شكل متابعة التنفيذ، وقد أخذ قانون الرقابة المالية رقم (٣١) لسنة ٢٠١١ (المعدل) بهذا اللون من الرقابة فى المادة (١٣) وجاء فيها للديوان صلاحية ((أولاً: الاطلاع على الوثائق والسجلات والمعاملات والأوامر والقرارات كافة ذات العلاقة بمهام الرقابة والتدقيق، وله إجراء الجرد الميدانى أو الإشراف عليه أو الحصول على جميع الإيضاحات والمعلومات والإجابات من المستويات الإدارية الفنية المعنية فى حدود ما هو لازم لأداء مهامه)).

---

(١) عمر العجراوى، مرجع سابق، ص ١١١.

(٢) كانت (٩) من قانون ديوان الرقابة المالية رقم (٦) لسنة (١٩٩٠) الملغى، تنص على (إجراءات الرقابة السابقة على التعاقد أو بعض أنواع الصرف فأى جهة خاضعة للرقابة يرى أن المصلحة العامة تدعو إلى إجراء هذا النوع فيها).

ونصت المادة (٦) من القانون رقم (١٩٤) لسنة ١٩٨٠ الملغى على أن (الرئيس أن يقرر إجراء الرقابة السابقة على الصرف فأى دائرة أو فأى جهة خاضعة للرقابة يرى أن المصلحة العامة تدعو إلى إجراء هذا النوع من الرقابة فيها، وحينئذٍ يجب أن تسبق عملية الصرف موافقة سلطة الرقابة عليها بكتاب رسمى أو تبين الموافقة على الأمور الخاصة بالصرف التى يتقرر إخضاعها لهذا النوع من الرقابة).

وكذلك نصت المادة (١٦) من قانون رقم (٤٢) لسنة ١٩٦٨ (الملغى) على أنه (للمجلس أن يقرر إجراء الرقابة التفصيلية السابقة على الصرف فأى وزارة أو دائرة يرى أن المصلحة العامة تدعو إلى إجراء هذه الرقابة فيها، وحينئذٍ يجب أن تسبق الصرف أو القبول موافقة سلطة الرقابة عليها بكتاب رسمى أو بتأشير الموافقة على الأدوات الخاصة بالصرف أو القبض...) وحتى قانون (دائرة تدقيق المحاسبات العام) رقم (١٧) لسنة ١٩٢٧ (الملغى) فقد نصت المادة (٥) منه على أنه (لمراقب الحسابات العام إذ يرى أنه من المناسب أن يطلب التأشير على جميع أو قسم من أوراق الصرف التى تهنئها الوزارات والدوائر المركزية قبل التأدية، وعندئذٍ تعيين الطريقة الواجب اتباعها بالإتفاق مع الوزارات والدوائر المختصة).

### (٣) الرقابة اللاحقة للصرف :

هى الرقابة التى يمارسها الديوان وتتصب على العمليات المالية على اختلاف أنواعها لدى الجهات الخاضعة للرقابة، وبعد اتمام تنفيذ تلك العمليات باستكمال المراحل والإجراءات المقررة لها جميعها قانوناً، والتى تتعلق بذلك التنفيذ، ويمارس الديوان هذه الرقابة بالاستناد إلى المادة (٦) من القانون النافذ، وتشمل الرقابة اللاحقة للصرف ((فحص وتدقيق معاملات الانفاق العام للتأكد من سلامتها، وعدم تجاوزها للاعتمادات المقررة لها فى الموازنة واستخدام الأموال العامة فى الأغراض المخصصة لها وعدم هدر أو تبذير أو سوء تصرف فيها وتقويم مردوداتها))<sup>(١)</sup>.

ويتولى الديوان إبداء الرأى فى القوائم والبيانات والتقارير التى تتعلق بنتائج الأعمال والأوضاع المالية للجهات الخاضعة للرقابة، وبيان ما إذا كانت منظمة على وفق المتطلبات القانونية، والمعايير المحاسبية المعتمدة، وتعكس حقيقة المركز المالى ونتيجة النشاط والتدفقات النقدية<sup>(٢)</sup>، وللديوان عند اكتشاف مخالفة أن يطلب من المفتش العام أو هيئة النزاهة إجراء التحقيق واتخاذ الإجراءات اللازمة وإزالة المخالفة وآثارها<sup>(٣)</sup>، ويلتزم ديوان الرقابة المالية بأخبار الادعاء العام أو هيئة النزاهة أو الجهات التحقيقية المختصة كل بحسب اختصاصه بكل مخالفة مالية يكتشفها إذا ما شكلت جريمة<sup>(٤)</sup>.

ولا يفهم من ذلك أن رأى الديوان هو رأى استشارى بل هو ملزم إذ يترتب على عدم إبداء الرأى فى البيانات المالية لجهة معينة عدم صدور الحسابات الختامية لتلك الجهة، وللديوان فحص جباية الموارد العامة وتدقيقها وتخمينها وتحققها؛ للتأكد من ملاءمة الإجراءات المتخذة وسلامة تطبيقها، وعلى الديوان إشعار مجلس الوزراء بأى خلاف ينشأ مع الجهات الخاضعة لرقابته وتدقيقه لاتخاذ قرار بشأنه، وفى حالة عجزه عن حسمه فعليه إشعار مجلس النواب<sup>(٥)</sup>، وعلى الجهات الخاضعة لرقابة الديوان إبلاغه عن المخالفات المالية التى تقع فيها فى حال اكتشافها من دون الإخلال بما يجب أن تتخذه تلك الجهات من إجراءات مناسبة، وعليها إشعار الديوان بتلك الإجراءات<sup>(٦)</sup>.

(١) المادة (٦) الفقرة الأولى /أ/ من قانون ديوان الرقابة المالية رقم (٣١) لسنة (٢٠١١) المعدل.

(٢) المادة (٦) الفقرة الأولى /ج/ من قانون ديوان الرقابة المالية رقم (٣١) لسنة (٢٠١١) المعدل.

(٣) المادة (١٤) من القانون ذاته

(٤) المادة (١٦) من القانون ذاته

(٥) المادة (١٧) من القانون ذاته

(٦) المادة (١٨) من القانون ذاته

#### (٤) رقابة تقويم الكفاءة والأداء:

وهي شكل من أشكال الرقابة تركز على تحليل النتائج التي يتم التوصل إليها من الجهود المبذولة كلها بالمستويات الإدارية المختلفة؛ للوقوف على مدى تحقيق أهداف الإدارة باستخدام الموارد المتاحة أفضل استخدام أو ترشيد الإدارة في إعداد الخطط المستقبلية<sup>(١)</sup>. والمحاور التي تركز عليها رقابة الكفاءة وتقييم الأداء هي:

١ - الكفاءة

٢- الفاعلية

٣- الاقتصاد

بالتحقق من كفاءة الأداء وكفاءة الأحكام القانونية والأنظمة والتعليمات، وتقوم بمتابعة تنفيذ عمل محدد سلفاً؛ للتحقق من أن العمل يسير على وفق الأهداف والسياسات والبرامج التي سبق تحديدها، وفيما إذا كان التنفيذ لغرض الوصول إلى الأهداف المنشودة، باستخدام الطاقات والموارد، يتم بأقصى درجات الكفاءة من دون أى إسراف أو ضياع، وترمى بطريقة مباشرة إلى تحقيق غاية إجرائية قانونية، وتقييماً للنتائج للتأكد من<sup>(٢)</sup>:

أ- سير التنفيذ في حدود الخطة الموضوعية على وفق السياسات والبرامج المحددة سلفاً، ويحقق أهدافها.

ب- تأكد سلامة الخطة الموضوعية.

ولتحقيق الأهداف المرجوة من هذه الرقابة تقوم سلطة الرقابة بالبحث في القوانين والأنظمة المالية عن أى خرق للقوانين والأنظمة والتعليمات والبيانات المالية والإهمال أو التقصير الذى يؤدي إلى هدر أو ضياع الأموال العامة<sup>(٣)</sup>، وعند ممارسة الديوان لهذا اللون من الرقابة فله تقويم الخطط والسياسات المالية والاقتصادية الكلية المقررة لتحقيق الأهداف المرسومة للدولة والالتزام بها.

#### (٥) رقابة الديوان على تنفيذ العقود:

(١) دليل الرقيب المالى، الصادر من ديوان الرقابة المالية، دائرة الشؤون الفنية والإدارية، لسنة ٢٠٠٠، ص ٩٥.

(٢) د.كاظم السعدى، محاضرات فى الرقابة المالية، جامعة بغداد، كلية الادارة والاقتصاد، سنة ١٩٧٠، ص ١٨.

(٣) عبد الباسط على جاسم الزبيدى، الرقابة على تنفيذ الموازنة العامة للدولة فى التشريع العراقى، بحث منشور

فى مجلة الرافدين للحقوق، كلية الحقوق، الموصل، المجلد ١٣، العدد ٤٧، السنة ١٦، ٢٠١١، ص ١٣٦.

ينفق جزء كبير من الموازنة العامة للدولة على الاستثمار وإقامة المشاريع. ويعد أحد أهم أساليب تنفيذ هذه المشاريع هي عن طريق إبرام العقود التي تبرمها الدولة مع الشركات، من هنا تظهر أهمية الرقابة التي يمارسها الديوان على هذه العقود، ويمارس ديوان الرقابة المالية رقابته على تنفيذ هذه العقود عن طريق الرقابة اللاحقة أى بعد إكمال مشروع العقد، وقد كُلفَ ديوان الرقابة المالية بتدقيق إجراءات التعاقد أى قبل تنفيذ العقد استناداً إلى كتاب الأمانة العامة لمجلس الوزراء فى الحكومة المركزية العدد (١٧٢٨٨) فى ١١/١٢/٢٠٠٥<sup>(١)</sup>، فالعقود التى تزيد قيمتها عن (١٥٠) مليون دينار عراقي أو ما يعادلها فى العملات الأخرى يلزم إرسال نسخة من العقد إلى ديوان الرقابة المالية خلال (١٥ يوم) من تاريخ إبرام العقد، ويصدر الديوان سنوياً عدد كبير من تقارير الرقابة والتدقيق على هذه العقود.

#### خامساً: تقارير ديوان الرقابة المالية :

للتقارير التى يصدرها ديوان الرقابة المالية أهمية كبيرة؛ إذ يعد تقديم الديوان للتقارير إلى الجهات المعنية من أهم واجباته؛ لأن الهدف من إعداد التقرير بصورة عامة، وبغض النظر عن أنواعه، هو التعبير عن الرأى الفنى المهنى المحايد للديوان.

وحكمة هذه البيانات والمعلومات المقدمة له تمثل نتيجة لنشاط وأعمال المنشآت التى يقوم بتدقيقها، ويعرف التقرير على أنه (وثيقة أساسية وجوهرية تحررها الإدارات المركزية للجهاز القائم بالرقابة، ويتضمن ما توصلت إليه من نتائج دقيقة وتفصيلية عن تنفيذ الموازنة وسائر القوانين المالية التى تتعلق بها مع توجيهه الملاحظات للإدارات المالية المخالفة)<sup>(٢)</sup>.

وتبرز أهمية تقرير الديوان فى كونه السلاح الذى يستطيع بواسطته تثبيت وجوده وبسط كيانه على منشآت الدولة ودوائرها؛ لأنه يستطيع عن طريقه بيان رأيه فى المخالفات والإجراءات التى تمارسها منشآت الدولة ودوائرها<sup>(٣)</sup>.

وتتعدد أنواع التقارير التى يعدها الديوان لتعدد الغايات والأهداف التى من أجلها يتم إعداد هذه التقارير والأغراض المرجوة منها والجهات التى تقدم إليها، ويمكن تقسيم التقارير التى يعدها الديوان إلى:-

(١) كتاب الأمانة العامة لمجلس الوزراء العدد (١٧٢٨٨) فى ١١/١٢/٢٠٠٥.

(٢) محمد حسين الجواهرى، (الرقابة على مشروعات الاستثمار فى القطاع العام)، منشأة المعارف، الإسكندرية،

سنة ٢٠٠٧، ص ١٤١.

(٣) دليل الرقيب المالى، مرجع سابق، ص ٢٠٩-٢١٠.

## (١) التقرير السنوى

يقدم ديوان الرقابة المالية تقريره السنوى إلى السلطة التشريعية، التى تتمثل بمجلس النواب، ويتضمن الجوانب الأساسية التى أفرزتها نتائج تنفيذ الخطة السنوية للديوان بما فى ذلك الآراء والملاحظات والمقترحات التى تتعلق بالأوضاع المالية والإدارية والاقتصادية وتقييم فاعلية وكفاية إجراءات الحكومة اللازمة لضمان الفعالية والشفافية فى جباية الإيرادات وإنفاق الأموال العامة<sup>(١)</sup>، ويقسم هذا التقرير إلى أربعة فصول<sup>(٢)</sup> وفق ما يأتى:-

١- الفصل الأول : الملاحظات الرقابية المشتركة على إدارات الدولة.

٢- الفصل الثانى : نتائج تنفيذ رقابة المشروع.

٣- الفصل الثالث: دراسة تحليل نتائج تنفيذ الخطة.

٤- الفصل الرابع : شؤون الديوان ونتائج العمل الرقابى.

## (٢) التقرير السنوى الوزارى

يقدم ديوان الرقابة المالية تقريراً سنوياً إلى الوزير المختص أو رئيس الدائرة غير المرتبطة بالوزارة، ويتضمن الملاحظات المستخلصة من تقارير الديوان الأخرى المرفوعة إلى المؤسسات والدوائر التابعة للوزارة المعنية سواء أكانت تقارير دورية أم ختامية أم خاصة تتعلق بنشاط الدوائر والمؤسسات التى تتكون منها الوزارة، ويبين الديوان فى هذا التقرير ما يكتشفه من مواطن ضعف وممارسات سلبية وإيجابية للتطبيق العملى أو فى النشكلات الإدارية التى تعمل بموجبها الإدارات المختلفة، ويشمل هذا التقرير تقييماً لأهم عناصر المركز المالى ونتيجة النشاط لتشكلات الوزارة المعنية واستنتاجات الديوان<sup>(٣)</sup>.

## (٣) تقارير خاصة

تعد هذه التقارير عندما يتم تكليف الديوان بمهام خاصة تحدد من المستويات العليا فى الدولة أو عندما يبادر الديوان بدراسة بعض الظواهر والممارسات والتشريعات التى لها علاقة بالمال العام؛ لتحقيق المصلحة العامة مضمناً تقريره بنتائج هذه الأعمال أو عندما توجد هناك ضرورة

(١) الفقرة الأولى من المادة (٢٨) من قانون ديوان الرقابة المالية رقم (٣١) لسنة ٢٠١١ المعدل.

(٢) التقارير السنوية لديوان الرقابة المالية للسنوات (٢٠٠٤-٢٠٠٧) المنشورة على شبكة الإنترنت:

[www.bsairaq.net](http://www.bsairaq.net)

(٣) سناء محمد سخان، الرقابة على تنفيذ الموازنة العامة للدولة، رسالة ماجستير، كلية صدام للحقوق سابقاً

النهرين حالياً، جامعة صدام سابقاً النهرين حالياً، سنة ٢٠٠٠، ص ٢٢٩.

لإصدار تقرير خاص بشأن أى من الأمور والنقاط المهمة المكتشفة من دون انتظار اكتمال الرقابة والتدقيق على أعمال الجهة الخاضعة للرقابة، وتقدم هذه التقارير إلى الجهة التى كلفت الديوان بالمهمة ذات العلاقة أو إلى السلطة التشريعية وللجهات العليا الأخرى بحسب تقدير الديوان لأهمية الموضوعات المدروسة حال الانتهاء من الرقابة<sup>(١)</sup>.

#### (٤) تقارير رقابة تقويم الأداء

يتناول التقرير رقابة تقويم الأداء، وهى أهم نوع من أنواع الرقابة التى يمارسها الديوان التى نصت عليها المادة (٧) أولاً من قانون ديوان الرقابة المالية رقم ٣١ لسنة ٢٠١١ (المعدل)، والتى تنصب على المبادئ والأسس والقواعد والنظم التشريعية والإدارية والأمور المالية والاقتصادية.

ولأهمية هذا النوع من الرقابة يجرى تضمينه نتائج إجراءات تلك الرقابة بتقرير خاص يبلغ إلى الجهات المختصة لاتخاذ ما يلزم بشأنها، ومن حيث البيانات التى يجب أن يتضمنها هذا التقرير فإنها تشتمل فضلاً عن البيانات والمعلومات التى يتضمنها التقرير الرقابى أهم المعلومات والإحصاءات التى أُسْتُدِّ إليها فى عملية الرقابة والمعايير المستعملة فى تحقيق النتائج والبدائل المقترحة مع بيان أهم ما يميزها عن الوضع القائم أو المعروض<sup>(٢)</sup>.

#### (٥) تقارير أخرى على مستوى المؤسسات

تعد هذه التقارير على وفق البرامج والخطط السنوية، وترفع هذه التقارير إلى الإدارات والمؤسسات المعنية، ونسخ منها إلى الجهات المختصة فى الوزارة، وتتضمن هذه التقارير ملخصاً لأوجه النشاطات و الإدارات جميعها التى تشملها أعمال الرقابة والتدقيق وتقسّم إلى ما يلى:

##### أ - تقارير البيانات المالية :-

وهو التقرير الذى يتضمن رأى الديوان بشأن الحسابات والبيانات الختامية التى تعدّها الجهات الخاضعة للرقابة، وينظم على وفق القواعد والأسس المتعارف عليها.

(١) دليل الرقيب المالى، مرجع سابق، ص ٢٠١.

(٢) جاسم محمد خلف الحديثي، الرقابة والتدقيق فى القطاع الاشتراكي، كلية الإدارة والاقتصاد، جامعة بغداد،

دبلوم عالى فى مراقبة الحسابات، سنة ١٩٧٩، ص ٩٧.

## ب - تقارير نتائج أعمال الرقابة :-

وهو تقرير خاص بنتائج أعمال الرقابة والتدقيق على أعمال الجهات التي تخضع للرقابة ونشاطاتها، ويوجه هذا التقرير إلى إدارة المنشآت، ويتضمن الملاحظات التفصيلية التي يتم إكتشافها<sup>(١)</sup> في عملية الرقابة والتدقيق وتوصيات الديوان بشأنها، أى أن هذا التقرير يعد كل سنة ليشمل الملاحظات والمخالفات والسلبيات المكتشفة جميعها وبالتفصيل، وما يرتبط بها من إجراءات التنظيم والضبط الداخلى لأوجه نشاطات الجهة جميعها التي تشملها أعمال الرقابة والتدقيق<sup>(٢)</sup>.

---

(١) جاسم محمد خلف الحديثي، مرجع سابق، ص ٩٨.

(٢) جاسم محمد خلف الحديثي، مرجع سابق، ص ٩٨.

## المطلب الثاني

### هيئة النزاهة

يمثل الفساد، إدارياً كان أم مالياً، جريمة خطيرة تمس مصلحة الاقتصاد القومي، وتعمل على عدم إنجاح خطط التنمية، وتضعف من فرص الاستثمار، كما تشكل اعتداءً صارخاً على حقوق الإنسان الأساسية، بل إن استئثار الفساد يفضي لإفراغ العملية الديمقراطية، ومشروعية القوانين من مغزاها الاجتماعي والإنساني، ولا ريب في انعكاس ذلك بأثر سلبي على قناعة وثقة الناس في دولتهم ومؤسساتها.

وقد عمل الدستور العراقي الحالي لسنة ٢٠٠٥ على ضرورة إيجاد رقابة حقيقية تعمل على اجتثاث الفساد ورافده، فقرر اعتبار هيئة النزاهة جهة رقابية متخصصة، وتتمتع بالاستقلال المالي الإداري، ولها شخصيتها المعنوية، وترتبط بمجلس النواب.

إن هذا المنحى يوحى بمدى حرص المشرع الدستوري العراقي على ضرورة توفير أنجع السبل والضمانات اللازمة للهيئات الرقابية المستقلة في أدائها لمهامها الرقابية، بما يسهم في تقويض دعائم الفساد، ويخلق جواً ملائماً لتعزيز الاستثمار والإسهام في زيادة الإنتاج، ويدعم صالح المواطنين، ويرمي لتحقيق الصالح العام، فلا يشعر المواطن من خلال قيام هذه الهيئات الرقابية بدورها إلا بتعزيز دور الدولة، وجدوى تفعيل العملية الديمقراطية، وقدرة المؤسسات الدستورية في الدولة على الاطلاع بمهام الإصلاح.

ووفق ما تقدم نحاول إلقاء الضوء على دور هيئة النزاهة في أداء الرقابة الإدارية والمالية في القانون العراقي، بحيث نشير في الفرع الأول لتشكيل هيئة النزاهة وحدود استقلاليتها. أما الضوابط القانونية التي تتعلق بنشاط هيئة النزاهة فستكون معرض بيان الفرع الثاني.

**الفرع الأول : تشكيل هيئة النزاهة وحدود استقلاليتها.**

**الفرع الثاني : الضوابط المتعلقة بنشاط هيئة النزاهة في إطار الحكومة المركزية.**

## الفرع الأول

### تشكيل هيئة النزاهة وحدود استقلاليتها

تمثل هيئة النزاهة<sup>(١)</sup> جهازاً حكومياً منفصلاً ومستقلاً إدارياً ومالياً، وتخضع لرقابة مجلس النواب<sup>(٢)</sup>، وتعمل الهيئة على الإسهام في منع الفساد ومكافحته عن طريق التحقيق في قضايا الفساد وإحالتها إلى المحاكم لاتخاذ الإجراءات القانونية بشأنها، وتعزيز ثقة الشعب العراقي بالحكومة عبر إلزام المسؤولين فيها بالكشف عن ذمهم المالية، وإصدار تنظيمات سلوك تتضمن قواعد ومعايير السلوك الأخلاقي لضمان الأداء الصحيح والمشفّر والسليم لواجبات الوظيفة العامة<sup>(٣)</sup>، ولأجل الإلمام بهذه الهيئة ينبغي دراسة كيفية تشكيلها ومظاهر استقلالها واختصاصاتها والرقابة التي تقوم بها والتقارير التي ترفعها.

#### أولاً : تشكيلات هيئة النزاهة

تتشكل الهيئة من رئيس للهيئة ونائبين ودوائر عديدة على وفق ما يلي:

##### (١) رئيس الهيئة :

يمثل رئيس الهيئة قمة الهيكل التنظيمي للهيئة، وهو بدرجة وزير على وفق قانون الهيئة رقم (٣٠) لسنة ٢٠١١، وقد منح وفقاً للقانون صلاحيات عديدة أهمها وضع السياسات العامة للهيئة وإداراتها وضمان تأدية واجباتها واحترامها للقانون وإصدار النظام الداخلي لتشكيلات دوائرها وممارسة الإجراءات الانضباطية بحق منتسبيها وفق القانون، ويعين رئيس الهيئة بقيام مجلس النواب بتشكيل لجنة مؤلفة من (٩) أعضاء من لجنة النزاهة البرلمانية والقانونية لاختيار ثلاثة مرشحين للمنصب، ويصادق مجلس النواب على أحد المرشحين بالأغلبية المطلقة لعدد أعضائه ويتمتع رئيس الهيئة بدرجة وزير لمدة (٥) سنوات<sup>(٤)</sup>، ومن أبرز الشروط التي جاء بها القانون الجديد لغرض الترشح أن يكون المرشح لمنصب رئيس الهيئة مستقلاً لا ينتمي لأية جهة

---

(١) أنشأت هيئة النزاهة بموجب الأمر رقم (٥٥) لسنة ٢٠٠٤ الصادر عن سلطة الائتلاف المؤقتة المنحلة والمنشور بالوقائع العراقية بالعدد (٣٩٨١) بتاريخ ٢٧/١/٢٠٠٤ التي ألغيت وحل محلها القانون رقم (٣٠) لسنة ٢٠١١ المنشور بالوقائع العراقية بالعدد (٤٢١٧) بتاريخ ١٤/١١/٢٠١١ وحسناً فعل المشرع العراقي بإلغاء القرارات والأوامر التي صدرت في ظل الاحتلال وتعد خطوة نحو الاتجاه الصحيح.

(٢) المادة (٢) من قانون هيئة النزاهة رقم (٣٠) لسنة ٢٠١١.

(٣) المادة (٣) من القانون ذاته.

(٤) الفقرات (أولاً، ثانياً، ثالثاً) من المادة (٤) من القانون ذاته.

سياسية<sup>(١)</sup>، وبدوره يؤكد الباحث على أهمية هذا الشرط في ظل التعددية الحزبية التي يشهدها العراق بالوقت الحاضر، ويخضع رئيس الهيئة لرقابة البرلمان من حيث الاستجواب بالإجراءات ذاتها التي يخضع لها الوزراء التي ينص عليها في الدستور، ويعفى رئيس الهيئة بتلك الإجراءات التي يعفى بها الوزير<sup>(٢)</sup>.

## ٢) نائبا رئيس الهيئة :

لرئيس الهيئة نائبان بدرجة وكيل وزارة يعينان بالطريقة ذاتها التي يعين بها رئيس الهيئة وبالشروط نفسها<sup>(٣)</sup>، لقد حدد القانون درجة نائبا رئيس الهيئة بوكيل الوزارة بعد أن سكت عن تحديدها القانون السابق، وترك درجته للاجتهاد ويتكون مركز الهيئة من الدوائر الآتية<sup>(٤)</sup>:

(دائرة التحقيقات/ الدائرة القانونية/ دائرة الوقاية/ دائرة التعليم والعلاقات العامة/ دائرة العلاقات مع المنظمات غير الحكومية/ الدائرة الإدارية والمالية/ دائرة الاسترداد/ دائرة البحوث والدراسات/ الأكاديمية العراقية لمكافحة الفساد).

## ثانياً: حدود استقلالية هيئة النزاهة (في الحكومة المركزية)

تتجلى مظاهر استقلال الهيئة في آلية تعيين رئيس الهيئة من مجلس النواب كما أسلفنا سابقاً، ويخضع لرقابة البرلمان من حيث الاستجواب، وتكون مدة ممارسة رئاسة الهيئة خمس سنوات كما نص القانون على أنها هيئة مستقلة<sup>(٥)</sup>، ونصت المادة (١٠٢) من الدستور العراقي لعام ٢٠٠٥ على اعتبارها هيئة مستقلة تخضع للبرلمان العراقي، وبالنسبة لمفهوم الاستقلالية فإن التعريف القانوني لها هو ما ذهبت إليه الفقرة (٥) من القسم (٢) من أمر سلطة الائتلاف

---

(١) أما الشروط الأخرى فمن يشرح لرئاسة الهيئة فقد نصت المادة (٤) التي نصت فضلاً إلى الشروط العامة لتولي الوظيفة أن يكون :

أ- حاصلاً على شهادة جامعية أولية في القانون، وله ممارسة فعلية في اختصاصه لا تقل عن ١٠ سنوات.

ب- أن يكون عراقياً، وغير محكوم عليه في جناية غير سياسية أو جنة مخلة بالشرف.

ج- أن يتسم بأعلى معايير السلوك الأخلاقي والنزاهة والأمانة.

د- ألا يكون قد رأس الهيئة لفترتين، سواء كانت متتاليتين أم غير متتاليتين.

هـ- ألا يقل عمره عن أربعين سنة.

و- ألا يكون مشمولاً بإجراءات المساءلة والعدالة.

(٢) الفقرات (أولاً، ثانياً) من المادة (٧) من قانون هيئة النزاهة رقم (٣٠) لسنة ٢٠١١.

(٣) المادة (٨) من القانون ذاته.

(٤) المادة (١٠) من القانون ذاته.

(٥) المادة (٢) من قانون هيئة النزاهة رقم (٣٠) لسنة ٢٠١١.

المؤقتة المنحلة رقم (٦٦) لسنة ٢٠٠٤ وهو ((القدرة المالية والتحريرية والإدارية على ممارسة العمل دون الخضوع لتأثير أو سيطرة الحكومة أو لتأثير أى مصالح خارجية غير ملائمة)).

أما عن ارتباط الهيئة فإن الدستور لم يحدد أية جهة ترتبط بها، وعلى هذا فإن الهيئة واستناداً إلى المادة (١٠٢) من الدستور العراقي التي تنص على أنه (تعد المفوضية العليا لحقوق الإنسان والمفوضية العليا المستقلة للانتخابات وهيئة النزاهة هي هيئات مستقلة ..)، وقد ذهبت المحكمة الاتحادية العليا بقرارها (٢٨٨/ت/٢٠٠٦) في ٩/١٠/٢٠٠٦ أن الاستقلال المقصود في المادة (١٠٢) من الدستور هو أن منتسبي هيئة النزاهة مستقلون في أداء مهامها المنصوص عليها في قانون الهيئة لا سلطان عليهم في أداء هذه المهام لغير القانون، ولا يجوز لأية جهة التدخل أو التأثير على أداء الهيئة لمهامها.

لكن جاء هذا القرار متناقضاً مع قرار المحكمة الاتحادية العليا رقم ٨٨ لسنة ٢٠١٠ الذي جاء فيه (ترى المحكمة الاتحادية أن الهيئات المستقلة التي لم يحدد الدستور بنص صريح ارتباطها بمجلس النواب أو بمجلس الوزراء وتمارس مهام تنفيذية، فإن مرجعيتها تكون لمجلس الوزراء) لذا فقد رُبِطت هيئة النزاهة بمجلس الوزراء.

ويعجب الباحث كيف لهيئة النزاهة أن تمارس رقابتها بصورة مستقلة، وهي تمارس مراقبة أعمال السلطة التنفيذية التي تكون مرجعيتها إليها في الوقت ذاته، وتعمل الهيئة على المساهمة في منع الفساد ومكافحته واعتماد الشفافية في إدارة شؤون الحكم على المستويات جميعها عن طريق التحقيق في قضايا الفساد ومتابعتها، وتنمية ثقافة النزاهة والاستقامة في القطاعين العام والخاص واحترام أخلاقيات الخدمة العامة واعتماد الشفافية والخضوع للمساءلة والاستجواب عبر البرامج العامة للتوعية والتثقيف والمساهمة في إعداد مشروعات القوانين، فيما يسهم في منع الفساد أو مكافحته وتعزيز ثقة الشعب العراقي بالحكومة عبر إلزام المسؤولين بالكشف عن ذممهم المالية، وإصدار تنظيمات سلوك تتضمن قواعد ومعايير السلوك الأخلاقي لضمان الأداء الصحيح والمشفوف والسليم لواجبات الوظيفة العامة<sup>(١)</sup>.

(١) المادة (٣) من القانون ذاته.

## الفرع الثاني

### الضوابط المتعلقة بنشاط هيئة النزاهة فى إطار الحكومة المركزية

أولاً : الرقابة التى تمارسها هيئة النزاهة (فى الحكومة المركزية)

تمارس الهيئة نوعين من الرقابة هما :-

الرقابة السابقة : وتتمثل بالكشف عن المصالح المالية للأشخاص المشمولين بها، سنوياً ولا يقتصر على الشخص ذاته وإنما يشمل زوجته وأولاده<sup>(١)</sup>.

الرقابة اللاحقة : تتمثل بمكافحة الفساد المالى والإدارى، وتمارس سلطة التحقيق والإحالة إلى المحاكم المختصة<sup>(٢)</sup>، وحتى تتمكن الهيئة من رقابتها على الأجهزة الحكومية فلها فى سبيل ذلك :-

#### (١) التقارير التى ترفعها الهيئة

يقدم رئيس الهيئة تقريراً سنوياً إلى مجلس النواب ومجلس الوزراء فى (١٢٠) يوماً من تاريخ انتهاء السنة، يتضمن ملخصاً حول نشاطات الهيئة وإنجازاتها فى الميدان التحقيقى، وفى ميدان تنمية ثقافة النزاهة والشفافية والخضوع للمساءلة وأخلاقيات الخدمة العامة وفى ميدان ملاحقة الكسب غير المشروع<sup>(٣)</sup>، ويتيحها لوسائل الإعلام والجمهور. وقد ألزم رئيس هيئة النزاهة بتقديم تقرير سنوى.

ولم ينص المشرع فى حالتي عدم تقديم أو عدم إتاحة الهيئة لهذا التقرير للجمهور ما هو الأثر المترتب، فى ظل عدم وجود قانون حق الاطلاع على المعلومات، وقد بلغ عدد التقارير التدقيقية التى أنجزتها الهيئة لسنة ٢٠١٢ (٣٢٢) تقريراً منها (٢٨٢) تقريراً تدقيقاً فى دعاوى إخبارية وقضايا جزائية تحقق بها الهيئة<sup>(٤)</sup>.

---

(١) الأشخاص المشمولين بها بحسب نص المادة (١٧) من قانون هيئة النزاهة رقم (٣٠) لسنة ٢٠١١ هم (رئيس الجمهورية ونوابه، وأعضاء السلطة التشريعية، ورئيس الوزراء ونوابه، والوزراء، ومن هم بدرجتهم ووكلائهم والموظفين بدرجة خاصة، ورئيس القضاء الأعلى والقضاة، رؤساء الأقاليم ورؤساء وزرائها ووكلائهم والمحافظون وأعضاء مجالس المحافظات، ورؤساء الهيئات المستقلة ووكلائهم أو نوابهم والسفراء والقناصل والملاحق، الهيئة، والضباط فى القوات المسلحة وقوى الأمن الداخلى والأجهزة الأمنية من رتبة مقدم فما فوق، وكل من ترى الهيئة ضرورة الكشف عن ذممهم المالية).

(٢) المادة (٣) من القانون ذاته.

(٣) المادة (٢٦) من القانون ذاته.

(٤) التقرير السنوى لهيئة النزاهة لسنة ٢٠١١ المنشور على الموقع الرسمى للهيئة على الإنترنت

www.Nazah.ij

## ٢) الوسائل التي تتبعها الهيئة في الرقابة

هناك وسائل عديدة تمارسها هيئة النزاهة للوصول إلى تحقيق أهدافها التي تتمثل في مكافحة الفساد، ومن أهم هذه الوسائل هي:

### أ- الشكاوى والإخباريات :

يتقدم المواطنون في جميع النظم الإدارية بشكاوى ضد الموظفين أو تظلم أو الإبلاغ ضد أى عمل إدارى يمثل مخالفة معينة، ومن ثم فإن فحص مثل هذه الشكاوى من وسائل الرقابة الإدارية، وتحرص الدساتير معظمها على كفالة حق تقديم الشكاوى والعرائض إلى السلطات العامة، وهذا ما نصت عليه المادة (٣٦) من دستور العراق الحالي لعام ٢٠٠٥ على حرية التعبير عن الرأى بالوسائل كافة، وتطبيقاً لذلك فإن التنظيمات الإدارية تخصص مكاتب للشكاوى في وحداتها الإدارية المختلفة<sup>(١)</sup>.

في حين أن هيئة النزاهة لم تنشأ إلا للنظر في الشكاوى والإخباريات التي ترد إليها إما مباشرة من المواطنين أو من قبل موظف يعمل في دائرة معينة عن أية قضية تتعلق بالفساد المالى والإدارى أو عن طريق وسائل الإعلام المختلفة والبلاغات التي ترد إليها من المفتشين العموميين في الوزارات، وكذلك التي ترد إليها من ديوان الرقابة المالية في حالة اكتشاف مخالفة مالية أو وجود أسباب معقولة أو أمور مالية غير نظامية، وفي عام ٢٠١٢ تلقت الهيئة (٨٦٣٩) بلاغاً.

### ب- التقارير التي يرفعها المفتش العام إلى الهيئة :

يستند نظام الرقابة أساساً على أسلوب التقارير الدقيقة، ومن ثم فلا بد من تواجد البيانات المحددة عن العمل الإدارى، وأن توضع هذه البيانات على أساس قبولها لوحدة القياس، لأن الرقابة تعتمد على القياس الذى يستلزم بدوره تجميع البيانات والمعلومات بدقة، ووضعها في نماذج واضحة يمكن قياسها وتقييمها بسهولة للوقوف على تقدم تنفيذ البرامج، ومدى سير هذا التنفيذ وإتفاقه مع الجدول الزمني له أو اختلاف معه، والأسباب التي أدت إلى ذلك وعلى من تقع المسؤولية، والتطورات الحديثة في تنمية التقارير بوصفها وسيلة من وسائل الرقابة أثبتت إمكانية وضع معايير لقياس كفاءة الأداء في المجالات المختلفة التي تمارس فيها الإدارة العامة أنشطتها<sup>(٢)</sup>.

(١) كلاويش مصطفى إبراهيم الزلمى، نظام المفتش العام وتطبيقه في العراق، رسالة دكتوراه، كلية الحقوق، جامعة النهرين، سنة ٢٠٠٦، ص ٥٢.

(٢) كلاويش مصطفى إبراهيم الزلمى، مرجع سابق، ص ٥١.

## ج- التحقيق فى قضايا الفساد :

تعد هيئة النزاهة إحدى الجهات الثلاث التى تتولى ملاحقة قضايا الفساد فى الدولة العراقية، بالإضافة لديوان الرقابة المالية، ومكاتب المفتشين العموميين. وهيئة النزاهة قد منحها القانون سلطة التحقيق فى القضايا التى تتعلق بالفساد، وإحالتها إلى المحاكم المختصة لاتخاذ الإجراءات الجنائية بشأنها<sup>(١)</sup>، عن طريق محققىها، ولها أن تعرض على قاضى التحقيق المختص تلك الأوراق التحقيقية بواسطة أحد محققىها من الدرجة الأولى، ويكون للهيئة فى هذا النوع من الجرائم صفتان، الأولى صفة المحقق الذى يباشر التحقيق فى القضية تحت إشراف قاضى التحقيق المختص، والثانية أنها طرف فى القضية.

وللهيئة صلاحية التحقيق فى قضايا الفساد جميعها التى تقع بعد نفاذ قانون تأسيسها بواسطة محققىها تحت إشراف قاضى التحقيق المختص، لذا فليس للهيئة فى هذه القضايا سوى صفة المحقق بخلاف القضايا التى وقعت قبل نفاذ قانون تأسيسها إذ لها صفتان<sup>(٢)</sup>.

وللهيئة الحق باستلام إخباريات قضايا الفساد التى تدخل فى اختصاصاتها بما فيها الإخباريات المغلفة أى التى لا يعرف المخبرون عنها أنفسهم، فهى بذلك جهة من جهات تلقى الإخباريات عن الجرائم والتحقيق فيها تحت إشراف قاضى التحقيق، فهى بهذا أشبه فى عملها بمراكز الشرطة فى حدود الجرائم التى تدخل فى اختصاصها<sup>(٣)</sup>.

فإذا قام نزاع بين الهيئة وقاضى التحقيق فى تكييف الواقعة ودخولها أو عدم دخولها فى اختصاص الهيئة (أى بوصفه قضية فساد من عدمه) فإن القانون لم يضع حلاً صريحاً، فالقاعدة العامة تقضي بأن يتم تطبيق المادة (٥٤) من قانون أصول المحاكمات الجزائية العراقى النافذ بأن تحال الأوراق التحقيقية إلى الجهة التى قدمت إليها الشكوى أو الإخبار أولاً سواء كانت الهيئة أم أى جهة من الجهات التابعة لقاضى التحقيق، إلا أن تلك القاعدة مقيدة بحق الهيئة فى أن لها الأفضلية فى اختيار مباشرة التحقيق بنفسها طبقاً لأحكام المادة (١٤) من قانون هيئة النزاهة النافذ.

(١) المادة (٢١) خامساً / من قانون هيئة النزاهة رقم (٣٠) لسنة ٢٠١١.

(٢) القاضى رحيم حسن العكلى، العلاقة بين هيئة النزاهة وقاضى التحقيق، بحث منشور على موقع هيئة

النزاهة الإلكتروني ([www.Nazaha.com](http://www.Nazaha.com)) ص ١.

(٣) القاضى رحيم حسن العكلى، مرجع السابق، ص ٢.

فإذا اختارت الهيئة مواصلة التحقيق فلا تطبق أحكام المادة (٥٤) من قانون أصول المحاكمات الجزائية<sup>(١)</sup>، بل يجب إيداع الأوراق التحقيقية جميعاً وتوحيدها لدى هيئة النزاهة لإكمال التحقيق فيها بوساطة محققها<sup>(٢)</sup>، وقد حققت الهيئة فى ٢٠١٢ فى (٣٣٣٥١) دعوى مما يكشف عن حجم العمل الذى تمارسه الهيئة.

ويتميز اختصاص هيئة النزاهة فى مجال التحقيق بأنه استثنائى، ومشارك، ومحدد. فمن ناحية أولى اختصاص استثنائى أى أنه جاء استثناءً من القواعد العامة، فينبغي حصره بأضيق نطاق، إذ يدخل الاختصاص فى تلقى الشكاوى والإخباريات وملاحقة الجرائم فى الأصل فى صميم عمل مراكز الشرطة ومحققى المحكمة تحت إشراف قاضى التحقيق ورقابة الادعاء العام، وما اختصاص الهيئة إلا استثناءً من ذلك الأصل العام<sup>(٣)</sup>.

ومن ناحية ثانية اختصاص مشترك أى أنه اختصاص غير حصرى للهيئة، بل إن الهيئة تشترك فيه مع الجهات الأخرى التى يعطيها القانون سلطة تلقى الإخباريات والشكاوى والتحقيق فيها، فلا تنفرد الهيئة بهذا الاختصاص، فلا يمنع كون الدعوى من قضايا الفساد قيام قاضى التحقيق بإجراء التحقيق فيها من دون أن يتوقف ذلك على إذن الهيئة أو موافقتها أو علمها، ويلزم قاضى التحقيق بإشعار الدائرة القانونية فى الهيئة حال استلامه التحقيق فى أية قضية فساد، وتستطيع الهيئة أن تختار فى أى وقت نشاء أن تتحمل هى مسؤولية التحقيق ويتوجب حينها على قاضى التحقيق تحويل ملف القضية بالكامل إليها فوراً، ويتوقف عن التحقيق فيها، إذ يكون اختصاصها فى تلك القضية حصرياً لها من دون غيرها<sup>(٤)</sup>.

ومن ناحية أخيرة اختصاص محدد: إنه محدد بما تنص عليه المادة (١) من قانون هيئة النزاهة فلا يجوز للهيئة مباشرة التحقيق فى غير تلك الجرائم وإلا خرجت عن اختصاصها وتعدت على اختصاص غيرها من الجهات، وينتهى عمل الهيئة بوصفها جهة تحقيق بصدور القرار

---

(١) أ - إذا قدمت شكوى أو إخبار ضد متهم إلى جهتين مختصتين أو أكثر من جهات التحقيق وجب إحالة الأوراق التحقيقية إلى الجهة التى قدمت إليها الشكوى أو الإخبار أولاً.

ب - إذا تعدد المتهمون فى جريمة وقدمت شكوى أو الإخبار ضد بعضهم إلى جهة تحقيق مختصة وقدمت ضد آخرين إلى جهة تحقيق مختصة أخرى وجب إحالة الأوراق التحقيقية إلى الجهة التى قدمت إليها الشكوى أو الإخبار أولاً، نص المادة (٤) من قانون أصول المحاكمات الجزائية رقم (٢٣) لسنة ١٩٧١ المعدل.

(٢) المادة (١١) من قانون هيئة النزاهة رقم (٣٠) لسنة ٢٠١١.

(٣) القاضى رحيم حسين العكلى، حدود اختصاصات هيئة النزاهة فى الاستعانة بالإجراءات الجزائية، بحث منشور على موقع هيئة النزاهة الإلكترونية ([www.Nazaha.com](http://www.Nazaha.com)) ص ٥.

(٤) القاضى رحيم حسين العكلى، مرجع السابق، ص ٦.

الفصل بالقضية من قاضى التحقيق وفق المادة (١٣٠)<sup>(١)</sup> من قانون أصول المحاكمات الجزائية إما برفض الشكوى أو غلق الموضوع نهائياً أو بالإفراج عن المتهم أو بإحالته إلى محكمة الموضوع المختصة، أى تنتهى مهمتها فى هذه الحالة مع انتهاء دور قاضى التحقيق فى القضية وتعود مع عودة دوره فيها، فى حالة إعادتها إليه لأى سبب بعد الإحالة أو نقض قراراته من جهة طعن مختصة<sup>(٢)</sup>.

#### د- إصدار لوائح تنظيمية ملزمة :

منح القانون للهيئة الحق فى إصدار لوائح السلوك الخاصة بموظفى الدولة<sup>(٣)</sup> ومن اللوائح التى أصدرتها لائحة الكشف عن المصالح المالية التى يلتزم بموجبها كبار المسؤولين بالكشف عن مصالحهم المالية، وقد أخذت هذه اللائحة طريقها نحو التنفيذ بعد أن أضحت قانوناً ملزماً بموجب اللائحة التنظيمية رقم (١) لسنة ٢٠٠٥<sup>(٤)</sup>.

وقد أصدرت قواعد السلوك الخاصة بموظفى الدولة والقطاع العام، ومنسبى القطاع المختلط بالقانون رقم (١) لسنة ٢٠٠٥، إذ يلتزم كل موظف بالتوقيع على تلك القواعد وفق النموذج الملحق بهذه التعليمات عند التعيين، وتعد هذه القواعد شرطاً من شروط التعيين، ويسرى هذا الالتزام أيضاً على الموظفين المستمرين فى الخدمة.

ولكن السؤال الذى يطرح نفسه هنا هو ما هى الطبيعة القانونية لتلك القواعد والآثار التى تترتب فى مواجهة من يعمل بها أو من يهملها أو الذى يخالفها، فهل هى قواعد قانونية تماثل

---

(١) أ - إذا وجد قاضى التحقيق أن الفعل لا يعاقب عليه القانون أو أن المشتكى تنازل عن شكواه، وكانت الجريمة مما يجوز الصلح عنها دون موافقة القاضى أو أن المتهم غير مسؤول قانوناً بسبب صغر سنه فيصدر القاضى قراراً برفض الشكوى وغلق الدعوى نهائياً.

ب- إذا كان الفعل معاقباً عليه ووجد القاضى بأن الأدلة تكفى لمحاكمة المتهم فيصدر قراراً بإحالته إلى المحكمة المختصة. أما إذا كانت الأدلة لا تكفى لإحالته فيصدر قراراً بالإفراج عنه وغلق الدعوى مؤقتاً مع بيان أسباب ذلك.

ج- إذا وجد القاضى أن الفاعل مجهول أو أن الحادث وقع قضاءً وقدرًا فيصدر قراراً بغلق الدعوى مؤقتاً.

د- يخلى سبيل المتهم الموقوف عند صدور القرار برفض الشكوى أو الإفراج عنه.

و- يخبر القاضى الادعاء العام بالقرارات التى يصدرها بمقتضى هذه المادة نص المادة (١٣٠) من قانون أصول المحاكمات الجزائية رقم ٢٣ لسنة ١٩٧١ المعدل.

(٢) القاضى رحيم حسين العكلى، العلاقة بين هيئة النزاهة وقاضى التحقيق، مرجع سابق، ص ٤

(٣) المادة (٣) سادساً/من قانون هيئة النزاهة رقم (٣٠) لسنة ٢٠١١.

(٤) القاضى عبد الرحمن موحان عبدالله، استمارة كشف المصالح المالية ونطاق تطبيقها والأثر القانوني المترتب

على مخالفة أحكامها، بحث منشور على موقع الإلكتروني لهيئة النزاهة (www.nazaha.com)، ص ٢

القانون من حيث القوة ويوقع الجزاء على من يخالف نصوصها، وما هي هذه الجزاءات إن وجدت أم أنها مجرد لوائح تخص الأداء الوظيفي حصراً ولكن ترتب آثارها على من يخالفها بعقوبات إدارية أو انضباطية أم أنها تشكل تعاقد بين الإدارة والموظف وترتب الآثار التعاقدية<sup>(١)</sup>.

للإجابة عن ذلك يمكن أن توصف بأنها قواعد إرشادية سعت الإدارة إلى تنبيه العاملين إلى مراعاة الأحكام القانونية النافذة عن أداء واجباتهم، وجمعت بعض من هذه الأحكام المعتبرة في القوانين المتعددة في لائحة، وتم عرضها على العاملين للاطلاع عليها حتى يتمكن من مراعاة الأحكام القانونية الواردة في اللائحة فإن العقوبة التي قد تكون عقوبة جزائية أو انضباطية واردة في القوانين النافذة وليس بموجب اللائحة. لذا تدل هذه اللائحة على الإرشاد الذي يبرز القواعد القانونية ذات الصلة بالعمل الذي يؤديه الموظف ولا تشكل قوة إلزام قانوني وإنما وسيلة من وسائل التوعية الإرشادية أو التثقيف القانوني<sup>(٢)</sup>.

#### ثانياً : سلطات هيئة النزاهة في الإطار المركزي

منح المشرع الهيئة العديد من السلطات والصلاحيات التي تمكنها من أداء عملها في مجال الرقابة على الدوائر والمؤسسات التنفيذية لاكتشاف حالات الفساد الإداري والمالي والتحقيق فيها، ثم إحالة مرتكب الجريمة إلى المحاكم المختصة ومن تلك الصلاحيات ما يلي:

(١) منح الهيئة صلاحية استخدام وسائل التقدم العلمي واستخدام الأجهزة والآلات الخاصة بأمور التحرى وجمع الأدلة والتحقيق، إذ ألزمت رئيس الهيئة بتوفير تلك المستلزمات والوسائل من ميزانية الهيئة لكي يتم استخدامها في ميدان الكشف عن جرائم الفساد ومكافحتها.

بيد أن الهيئة تعاني من عدم توفر أدوات ووسائل التقدم التقني للرقابة والتحري الذي حد من قدرة محققى الهيئة في القيام بواجباتهم في مكافحة الفساد، ومع ذلك فإن الهيئة قد استحدثت عدد من الشعب ومنها شعبة كشف الكذب وشعبة العمليات الخاصة ضمن تشكيلات الهيئة، وذلك لأن مرتكبى جرائم الفساد أصبحوا يستخدمون وسائل علمية متطورة في ارتكاب الجرائم ومنها جرائم الفساد والتي يصعب كشفها بالوسائل التقليدية.

---

(١) لمزيد حول الآثار القانونية لتلك اللائحة ينظر: القاضي سالم روضان الموسوى، المركز القانوني لقواعد

السلوك الخاصة بموظفى الدولة والقطاع العام، بحث منشور على موقع هيئة النزاهة الإلكتروني

(www.nazaha.com) ص ٩-١٤.

(٢) القاضي سالم روضان الموسوى، مرجع السابق، ص ١٧.

ومن الوسائل الحديثة التي تستخدمها الهيئة في كشف جرائم الفساد (التسجيل الصوتي) كون مرتكبي جرائم الفساد غالباً ما يستخدمون أجهزة الهاتف المحمول (الموبايل) في إتمام الصفقة وخاصة في جرائم الرشوة . ومما تجدر الإشارة إليه أن المشرع العراقي لم ينص في قانون أصول المحاكمات الجزائية رقم ٢٣ لسنة ١٩٧١ المعدل على جواز مراقبة المكالمات وتسجيلها، إلا أن الدستور العراقي الدائم لعام ٢٠٠٥ أجاز ذلك في حالة وجود ضرورة قانونية أو أمنية بناءً على قرار قضائي .

ونرى بأن يأخذ مشرعنا العراقي بما أخذ به المشرع المصري وينص على جواز إجراء المراقبة على المكالمات الهاتفية ولكن في الأمور التي يصعب إيجاد الدليل بشأنها ومنها جرائم الفساد الإداري والمالي وهو ما يتطلب إجراء تعديل في قانون أصول المحاكمات الجزائية، ولكون الدستور الحالي قد نص على جواز ذلك .

(٢) على جميع الدوائر والمؤسسات العامة تزويد الهيئة بالوثائق والمستندات وجميع الأوليات المتعلقة بالقضية التي يجري التحري أو التحقيق فيها، كما أن المشرع ألزم تلك الدوائر بضرورة التعاون مع الهيئة وكوادرها لكي تتمكن من أداء مهامها في كشف ومحاربة الفساد .

غير أن الواقع العملي يشير إلى غير ذلك كون البعض من المسؤولين في الدولة يدافعون عن أنصارهم ويعيقون عمل الهيئة على الرغم من تورطهم في قضايا فساد، والملاحظ أن م/١٥ ف أولاً من القانون رقم ٣٠ لسنة ٢٠١١ ألزمت الدوائر ومؤسسات الدولة بتزويد الهيئة بالوثائق والمستندات المتعلقة بالقضية، والتعاون معها لتتمكن من أداء واجباتها، إلا أن القانون لم يبين ما هو الجزاء في حالة امتناع الدوائر الحكومية والمؤسسات عن تزويد الهيئة بتلك الوثائق والمستندات لذا نرى بضرورة أن يتم تعديل القانون والنص على أن الامتناع عن تزويد الهيئة بالوثائق والمستندات وعدم التعاون معها يعد جريمة يعاقب عليها المخالف تأديبياً، مثلما فعل المشرع المصري في م/٧ من قانون تنظيم الرقابة الإدارية رقم ٥٤ لسنة ١٩٦٤ .

(٣) لمحققى الهيئة وتحت إشراف قاضى التحقيق صلاحية تكليف المتهم بالحضور والاستماع إلى الشهود وندب الخبراء واستجواب المتهم وذوي العلاقة أسوة بأقرانهم المحققين في المحاكم، وكذلك فإن المشرع المصري أعطي الحق لهيئة الرقابة الإدارية باستدعاء من ترى ضرورة لأخذ أقوالهم واستجوابهم من غير حلف اليمين.

## المطلب الثالث

### المفتش العام

المراد بالمفتش العام، وكما يشار إليه في الأمر رقم (٥٧) لسنة ٢٠٠٤ ((هو شخص طبيعي مستقل حزبياً وذو خبرة مهنية وكفاءة وظيفية في مجال الاختصاص، ويتمتع بصلاحيات محددة منصوص عليها بموجب القانون تؤهله في أداء مهمته التي كلف لأدائها، والتي تتمثل في التقصى والبحث والتحري والتحقيق وتقويم الأداء وفقاً للمعايير المهنية المعترف بها، والتأكد من تطبيق القوانين وتنفيذها بصورة صحيحة من قبل الموظفين، وكشف الفساد الإداري والمالي وتشخيص فاعله لمعاقبته)).

ونستشف من هذا أن التفتيش بكل أنواعه هو مهمة إدارية تستهدف التأكد من سير المرفق العام بصورة صحيحة، وينأى هذا من خلال التزام الموظف بنصوص القوانين والتعليمات، فضلاً عن كشف الفساد الإداري وتحديد المشاكل والصعوبات التي تعترض سير العمل لهذه الوزارات واقتراح الإجراءات الكفيلة واللازمة لضمان تحسين الأداء وتطويره في وزارات الدولة ودوائرها كافة.

وتعد وظيفة المفتش العام من الوظائف التي كانت وما تزال تحظى باهتمام المراقبين وأصحاب القرار لعظم المهام الملقاه على عاتقه، والمتمثلة بمراقبة تطبيق القانون وحسن تنفيذه ومتابعة عمل الموظفين وتقويمهم حسب الواجبات الملقاه على عاتقهم وإحالة المفسدين منهم إلى الجهات الخاصة لفرض العقوبات الرادعة بحقهم؛ وذلك سعياً لتحقيق الصالح العام وتنظيم أجهزة الدولة وتطويرها، وبالتالي حماية المال العام والارتقاء بدوائر الدولة إلى مصاف الدول المتقدمة.

ونحاول في هذا المطلب التعرض لأسباب وجود المفتش العام وطبيعته القانونية، واختصاصات المفتش العام بالرقابة الإدارية ووسائلها وإجراءاتها في الفرعين التاليين.

**الفرع الأول:** أسباب وجود المفتش العام وطبيعته القانونية.

**الفرع الثاني:** اختصاصات المفتش العام بالرقابة الإدارية ووسائلها وإجراءاتها.

## الفرع الأول

### أسباب وجود المفتش العام وطبيعته القانونية

يمكن إرجاع أسباب إنشاء المفتش العام من خلال الاطلاع على الأمر رقم (٥٧) لسنة ٢٠٠٤ إذ جاء فيه (يُنشأ هذا الأمر برنامجاً فعالاً يتم بموجبه إخضاع أداء الوزارات لإجراءات المراجعة والتدقيق والتحقق بغية رفع مستويات المسؤولية والنزاهة والإشراف في إدارة الوزارات وبغية منع وقوع أعمال التبذير والغش وإساءة استخدام السلطة والحيلولة دون وقوعها والتعرف عليها وعلى الأعمال المخالفة للقانون)<sup>(١)</sup>.

### أولاً : أسباب وجود المفتش العام

#### (١) الفساد الإداري

يعد الفساد الإداري هو السبب الأساسي لإنشاء المفتش العام، كما جاء في الأمر أعلاه فما هو المراد بالفساد الإداري؟

هناك العديد من التعاريف التي قيلت عن الفساد الإداري، وعلى الرغم من تعدد تلك التعاريف إلا أنها جاءت متفقة من حيث المضمون والجوهر، فقد ذهب بعض الفقهاء إلى تعريف الفساد الإداري بأنه (هو عبارة عن النشاطات التي تتم داخل إحدى الأجهزة الإدارية الحكومية والتي تؤدي إلى انحراف هذا الجهاز عن هدفه الرسمي لصالح أهداف خاصة سواء كان بصيغة متجددة ومستمرة أم لا، وسواء كان ذلك بأسلوب فردي أو جماعي تنظيماً)<sup>(٢)</sup>.

أو كما يرى فيه آخرون بأنه (قيام موظف عام وبطرق غير قانونية بارتكاب ما يعد هدراً للواجبات الوظيفية فهو سلوك يخالف الواجبات الرسمية للمنصب العام تطلعاً إلى تحقيق مكاسب مادية أو معنوية)<sup>(٣)</sup>.

من كل ما تقدم في أعلاه يتجلى للباحث أن الفساد الإداري هو قيام الموظف بإساءة استعمال السلطة الممنوحة والمقررة له بموجب القانون لتحقيق مكاسب ذاتية أو شخصية من خلال الانتهاك الصريح لأحكام القوانين والأنظمة والتعليمات وآداب الوظيفة العامة، وبالتالي عرقلة تقدم المرفق الحكومي وانعدام ثقة الجمهور بخدمة ذلك المرفق خاصة والدولة عامة.

(١) القسم (١) من الأمر رقم (٥٧) لسنة ٢٠٠٤ الخاص بالمفتشين العموميين العراقيين.

(٢) د. رعد على عبد الرسول، الفساد الإداري ودور الشفافية في معالجته، المركز القومي للتخطيط والتنمية، بغداد، سنة ٢٠٠٢، ص ٢٧.

(٣) د. حسن أبو حمود، الفساد ومنعكساته الاقتصادية والاجتماعية، بحث منشور في مجلة جامعة دمشق، سوريا، العدد ٤١، سنة ٢٠٠٦، ص ٤٤٧.

وهناك أسباب عدة تدفع الموظف إلى ارتكاب هذه الآفة يمكن إجمالها بالآتي:

(أ) يعد العامل الاقتصادي السبب الرئيسي وراء إنتشار هذه الآفة الخطيرة، فإنتشار مظاهر البطالة وإنعدام العدالة فى توزيع الثروات الطبيعية بين أفراد المجتمع وإنتشار الفقر والتفاوت الكبير وغير المبرر لرواتب موظفى الدولة تسهم بإجتماعها أو بمفردها بإنتشار الفساد.

(ب) ضعف أو إنعدام العامل الأخلاقى والدينى والروح الوطنية والحرص على المال العام، والخشية من الخالق (سبحانه وتعالى) لدى الموظف كلها من الأسباب المساهمة فى ارتكاب هذه الظاهرة<sup>(١)</sup>.

(ج) عدم كفاءة الجهاز العقابى إذ يمكن أن يساهم الجهاز العقابى الخاص بالموظفين بإنتشار هذه الظاهرة ما لم يكن مقترباً بعقوبات صارمة وحاسمة للحد منه، فمتى ما تولد الشعور لدى الموظف بأن ما يحصل عليه من منافع من خلال أدائه عمله أكثر مما يتعرض له من عقاب عُذ ذلك سبباً لإقدامه على ارتكاب هذه الجريمة.

(د) ضعف أو إنعدام الرقابة المتبعة بصدد ممارسة العاملين فى أجهزة الدولة مما يمكن أن يترك مجال واسع لبزوغ وتنامى ممارسات الفساد الإدارى<sup>(٢)</sup>.

وتتعدد صور الفساد الإدارى وتتنوع، ويمكن إبراز أهم صور الفساد الإدارى فيما يلى:

١ - الرشوة :وهى من أبرز صور الفساد الإدارى<sup>(٣)</sup>، وتتمثل بكل سلوك يرتكبه الموظف أو المكلف بخدمة عامة عندما يُتجر بوظيفته مستغلاً السلطة المخولة له بمقتضى هذه الوظيفة، وذلك حين يطلب أو يقبل لنفسه أو لغيره عطية أو منفعة أو ميزة أو وعداً بشئ من ذلك لأداء عمل من أعمال وظيفته أو الإمتناع عنه أو الإخلال بواجبات وظيفته<sup>(٤)</sup>، ولأخذ الرشوة مسميات متعددة فقد يطلق عليها تسمية (هدية) أو (إكرامية) أو (مساعدة).

٢ - الإختلاس: ويقصد به سوء استعمال الأموال المعهودة لشخص معين أو التصرف بها بشكل غير قانونى وتخطيه هذا التصرف عن طريق التلاعب فى الدفاتر والسجلات والحسابات المالية، والمختلس بالمعنى العام هو سارق لأنه لم يأخذ من حرز بل أخذ من مما كان

---

(١) د.عبدالخالق الشيكلى، أخلاقيات الوظيفة العامة، الطبعة الثانية، دار مجدلاوى، عمان، سنة ٢٠٠٣، ص ٧٣.

(٢) د.عامر الكبيسي، الفساد والعولمة، المكتب الجامعى الحديث، القاهرة ، سنة ٢٠٠٥، ص ٢٨-٢٩.

(٣) لقد أشار المشرع العراقى فى قانون العقوبات رقم (١١١) لسنة ١٩٦٩ إلى أنه جرم الرشوة استناداً لأحكام المادة (٣٠٧).

(٤) د.أكرم نشأت إبراهيم، جريمة الرشوة، بحث فى مجلة الحقوقى، العدد الأول، بغداد، سنة ١٩٩٧، ص ٦٦.

مطلقاً فهو يتلاعب بما تحت يديه من أوراق أو عقود<sup>(١)</sup>، والاختلاس إما يكون نقدياً عن طريق التصرف بشكل غير قانوني بالنقد التي تملكها المؤسسة أو يكون اختلاس موجودات من خلال عدم تثبيت الموجودات في السجل أو استبدال القديم بالجديد<sup>(٢)</sup>.

٣- **المحاباة أو المحسوبية:** يقصد بالمحاباة تفضيل جهة على أخرى في الخدمة بغير حق للحصول على مصالح معينة<sup>(٣)</sup>، أما المحسوبية فهي تنفيذ الأعمال لصالح فرد أو جهة ينتمي إليها الشخص مثل حزب معين أو عائلة ما دون أن يكون الأخير مستحقاً لها، وهو ما يمثلته المشهد العراقي اليوم.

ويطلق بعض الفقه على هذا النوع الفساد الرعوى على أساس أن هذه الآلية تنطلق عبر تقريب الطبقات والجماعات والولاءات الحزبية مقابل استبعاد أو اضطهاد جماعات وطبقات أخرى<sup>(٤)</sup>.

٤- **الابتزاز:** وهو سلوك آخر يمارسه بعض الموظفين خاصة أولئك العاملين في الأجهزة السيادية والأمنية المسؤولة عن حماية ونشر الأمن أو مراقبة النشاطات الاقتصادية أو غيرها من الأجهزة التحقيقية والعقابية، كالسجون ونقاط التفتيش والمرور ولجان التحقيق ولجان مراقبة الأسعار وغيرها.

من خلال ابتزاز المراجعين والمتهمين ممن تشوب قضاياهم شائبة عن طريق تخويفهم أو تهديدهم وإرغامهم على دفع المبالغ المالية والعينية، ويدخل من ضمنها أيضاً استغلال المنصب أو المناصب العامة من قبل ذوى النفوس الضعيفة من المسؤولين.

٥- **التلاعب:** هو تعمد إخفاء أو تعديل البيانات لغرض الحصول على منافع خاصة أو لتضليل طرف آخر للحيلولة بينه وبين الحصول على حقوقه المشروعة<sup>(٥)</sup>.

وهناك صور أخرى للفساد الإداري إلا أن ما سبق ذكره يعد أبرزها وأكثرها شيوعاً. وتسهم هذه الصور بمفردها أو جميعها بإلحاق الضرر بالبيئة الاقتصادية والاجتماعية والسياسية للبلاد من خلال التسبب بالفقر وخلق العوائق أمام التغلب عليه أو إعاقه النمو الاقتصادي وإنتهاك حقوق الانسان، فضلاً عن فقدان الثقة مابين المواطن والدولة.

(١) د.جاسم الذهبي، التطوير الإداري، بدون ناشر، بغداد، سنة ١٩٩٢، ص ٤٢٦.

(٢) لقد أشار المشرع العراقي في قانون العقوبات رقم (١١١) لسنة ١٩٦٩ إلى جريمة الإختلاس إستناداً لأحكام المادة (٣١٥) منه.

(٣) د.أحمد أبو ريه، الفساد أسبابه وطرق مكافحته، مطبعة أمان، فلسطين، سنة ٢٠٠٤، ص ٢٢.

(٤) د.جاسم الذهبي، مرجع السابق، ص ٤٢٧.

(٥) د.ياسر خالد بركات، الفساد الإداري (مفهومه ومظاهره وأسبابه وطرق معالجته)، بحث منشور في مجلة النبأ مركز الشيرازي للبحوث والدراسات، العدد ٨٠، بغداد، سنة ٢٠٠٦، ص ٤٧.

عُرفَ الإصلاح الإدارى بأنه عبارة عن مجموعة من التعديلات فى هيكليّة الجهاز التنفيذى للإدارة بقصد إحداث التغيرات المطلوبة فى أساليب إنجاز العمل فى المصالح والوزارات. ومن المعلوم أن هناك عدة خطوات يمكن أن تسهم فى القضاء على الفساد الإدارى والمالى لعل من أبرز تلك الخطوات:

١- إعادة هيكلة الجهاز الإدارى وفق قانون شامل لكل مؤسسات الدولة على أسس فلسفية موحدة إنطلاقاً من عقيدة إدارية موحدة.

٢ - إنماء روح الوطنية والمحافضة على المال العام وتغليب المصلحة العامة على المصالح الذاتية أو الشخصية وغرس أخلاقيات الوظيفة العامة لدى الموظفين؛ بحيث ينبغى أن يعتاد الموظف على ممارسته، وأن يتولد الشعور لديه أنها من ضمن واجباته الوظيفية.

٣ - وضع ضوابط دقيقة لتقويم أداء الوظيفة العامة.

#### ثانياً : الطبيعة القانونية للمفتش العام

بالنظر إلى الدور الكبير الذى يلعبه المفتش العام، فقد تطلب الأمر منحه قدراً كبيراً من الاستقلالية فى ممارسته لاختصاصاته، وبغية تسليط الضوء على هذا الموضوع سنتكلم عن بيان الكيفية التى يتم بمقتضاها تعيين المفتش العام وإقالته من منصبه، وبيان علاقة المفتش العام بالوزير المختص، وبيان وسائل وإجراءات تنفيذ مهام المفتش العام كالآتى:-

#### (١) تعيين المفتش العام وإقالته من منصبه

نص الأمر رقم (٥٧) لسنة ٢٠٠٤<sup>(١)</sup> على إنشاء مكاتب للمفتش العمومى داخل كل وزارة، ونص أيضاً على أن يتم تعيين المفتش العام لأول مرة من قبل المدير الإدارى لسلطة الائتلاف المؤقتة، ويشغل مهام منصبه لفترة (خمس سنوات)، وعندما يكون المنصب شاغراً، يتم تعيين المفتش العام من قبل الرئيس التنفيذى فى الإدارة العراقية أى (رئيس الوزراء) على أن يصادق عليه من قبل السلطة التشريعية بأغلبية أصوات أعضائها.

عليه فالمفتش العام يخضع لأحكام القوانين والأنظمة المتعلقة بالوظيفة العامة، ويتم تعيينه من قبل السلطة التنفيذية، بما يعنى أن علاقته بالإدارة علاقة تنظيمية؛ لأن مركز الموظف فى الإدارة تم تكييفه على أنه مركز تنظيمى أى تم استبعاد التكيف التعاقدى.

(١) ينظر القسم (٢) من الأمر رقم (٥٧) لسنة ٢٠٠٤ الخاص بالمفتشين العموميين العراقيين.

وبما أن المفتش العام يعد بدرجة وكيل وزير فإن مجلس الوزراء هو الجهة التى يحق لها معاقبته فى إخلاله بواجباته الوظيفية بموجب قانون انضباط موظفى الدولة والقطاع العام رقم (١٤) لسنة (١٩٩١) وليس الوزير؛ لأنه لا يستطيع فرض عقوبة مباشرة على من يشغل منصب مدير عام فما فوق، فليس له إلا أن يفرض عقوبات ((لفت النظر أو الإنذار أو قطع الراتب)) عند إتيانهم عملاً مخالفاً لأحكام القانون ويكون قراره باتاً<sup>(١)</sup>.

وإذا ظهر للوزير من خلال التحقيق أن الموظف الذى يشغل وظيفة بدرجة مدير عام فما فوق قد ارتكب فعلاً يستدعى عقوبة أشد من عقوبات (لفت النظر أو الإنذار أو قطع الراتب)، فعليه أن يعرض الأمر على مجلس الوزراء متضمناً الاقتراح بفرض إحدى العقوبات المنصوص عليها فى قانون رقم ١٤ لسنة ١٩٩١ ويكون قرار مجلس الوزراء بهذا الشأن باتاً.

ومن المعلوم أن الأمر رقم (٥٧) لسنة ٢٠٠٤<sup>(٢)</sup> كان قد نص على إخضاع المفتش العام للتحقيق والملاحقة القضائية من قبل المفوضية المعنية بالنزاهة العامة، بما مفاده أن من يحق له معاقبة المفتش العام هى المفوضية لا الوزير، وهذا فى واقع الأمر يعد ازدواجية ينبغى تلفيها من خلال تحديد الجهة التى تحاسب المفتش العام، والمفروض أن يكون هذا لذات الجهة التى لها حق تعيينه، فهى التى لها وحدها دون غيرها حق فرض العقوبة وتقويم أى اعوجاج يصدر من قبله.

أما فيما يتعلق بإقالته من منصبه فقد جاء فى الأمر رقم (٥٧) لسنة ٢٠٠٤<sup>(٣)</sup> بأنه يجوز إقالة المفتش العام من منصبه فى حالة وجود سبب يبرر إقالته. ومن الجدير بالإشارة أنه لا وجود لمصطلح الإقالة ضمن القوانين الخاصة بالخدمة المدنية والمتعلقة بانضباط الموظفين، كما أنه لا يحق للوزير فصل أو عزل أو إعفاء المفتش العام، فمصطلح الإقالة غير معمول به فى قوانين الخدمة الوظيفية؛ لأن المفتش العام علاقته تنظيمية بالإدارة وليست علاقة تعاقدية، وبالتالي فإن مصطلح الإقالة معروف ضمن الأحكام الخاصة بالقانون المدنى، لذا كان من الأفضل الاستعانة بمصطلح (الإعفاء) المعروف على مستوى القوانين الخاصة بالوظيفة العامة دون مصطلح (الإقالة) .

وقد منح الأمر أعلاه للوزير المختص صلاحية إقالة المفتش العام من منصبه، وهذا بدوره مخالف للأحكام العامة فى التعيين بدليل أن حق تعيينه يكون من قبل رئيس الوزراء، لذا

(١) ينظر نص المادة (١٤) من قانون انضباط موظفى الدولة والقطاع العام رقم (١٤) لسنة ١٩٩١ المعدل.

(٢) ينظر القسم (٣) من الفقرة (٢) من الأمر رقم (٥٧) لسنة ٢٠٠٤ الخاص بالمفتشين العموميين العراقيين.

(٣) ينظر القسم (٤) من الأمر رقم (٥٧) لسنة ٢٠٠٤ الخاص بالمفتشين العموميين العراقيين.

كان الأجدر أن يكون أمر الإقالة من قبل نفس الجهة التي تملك حق التعيين إلا أن الأمر أعلاه أناط برئيس الوزراء صلاحية إبطال مفعول قرار الإقالة الصادر بحق المفتش العام من قبل الوزير المختص، كما منح الأمر أعلاه مجلس النواب المخول لممارسة السلطة التشريعية في العراق أمر الإقالة بأغلبية أصوات عدد أعضاء المجلس<sup>(١)</sup>.

## ٢ - علاقة المفتش العام بالوزير المختص

يتجلى من خلال التمعن بأحكام الأمر (٥٧) لسنة ٢٠٠٤ أن للمفتش العام مكتباً في كل وزارة وله درجة وكيل وزير في كل وزارة، ويمنح مكتب المفتش العام استقلالاً مالياً خاصاً به، وهنا قد يثار تساؤل مفاده هل يكفي الاستقلال المالي الذي يتمتع به المفتش العام لمنحه الاستقلال الإداري؟ وما نوع الاستقلال الذي منحه له الأمر أعلاه؟.

يمكن للإجابة عن هذا التساؤل، القول بأن المفتش العام مستقل في عمله عن الوزير ، بمعنى أنه لا يحتاج إلى إذن خاص من الوزير للقيام بمهامه وفقاً للصلاحيات الممنوحة له، فالاستقلال يتجسد في مظهرين:-

أ- الاستقلال في اتخاذ القرارات وفق الصلاحيات القانونية حصراً.

ب- الاستقلال المالي.

في حين لا يتمتع المفتش العام بأى نوع من أنواع الاستقلال الإداري فهو جزء من الهرم الوظيفي الذي يقف فيه الوزير على القمة، وهو بالتالي يدخل ضمن سلسلة التدرج الوظيفي.

وأن القول بوجود استقلال إداري للمفتش العام يعنى من الناحية الفعلية اعتباره وزيراً آخر داخل الوزارة، وهذا غير ممكن من الناحية العملية لما سيؤدى إليه ذلك من تنازع فى الصلاحيات، وإلى إمكانية إصدار قرارات متناقضة مما يشل عمل الوزارة ويبيدها عن أداء واجباتها الأصلية. وإن كان هناك استقلال إداري للمفتش العام لما أوجب عليه القسم (٣) من الأمر (٥٧) لسنة ٢٠٠٤ أن يرفع تقاريره إلى الوزير المختص مباشرة، ولكانت له صلاحيات تنفذ بمواجهة الوزير المعني شخصياً وهذا لم يحصل.

غير أن هذا لا يعنى أن هناك مظاهر استقلال للمفتش العام عن الوزير المختص، إذ توجد هناك بعض الصلاحيات التي تكون مناطة بالوزير المختص، إلا أن القانون أجاز للمفتش العام القيام بها دون استئذان الوزير المختص؛ لأن القول بوجود الاستئذان يتعارض مع تعداد المشرع لصلاحيات المفتش العام، ويمكن تلخيص مظاهر الاستقلال هذه بالآتي:-

(١) ينظر القسم (٤) من الأمر رقم (٥٧) لسنة ٢٠٠٤ الخاص بالمفتشين العموميين العراقيين.

١- القيام بإجراء التحقيق والتدقيق والتقييم، فضلاً عن تشكيل لجان خاصة دون الحاجة إلى استصدار أمر بذلك من الوزير المختص، وهو ما تمت الإشارة إليه في القسم (١) من الأمر (٥٧) لسنة ٢٠٠٤ ولا يتأتى للوزير التدخل لمنع ذلك، وهو ما أكدته الفقرة (٢) من القسم (٣) من الأمر أعلاه التي نصت على أنه (لا يجوز لأى فرد أو أى تنظيم منع التفتيش العمومى من القيام بالأعمال المصرح له القيام بها ..)

٢- نص القسم (٦) من الأمر أعلاه على إمكانية المفتش العام من الوصول من دون قيد أو شرط إلى كافة مكاتب الوزارة وسلطة إصدار طلبات استدعاء الشهود وإصدار الأوامر الملزمة لإبراز السجلات وقدرة الوصول إلى أى رئيس جهاز حكومى وسلطة إلزام العاملين فى الوزارة على تبليغ مكتب المفتش العام بمعلومات تتعلق بما يقع من أعمال الغش والتبذير.

## الفرع الثاني

### اختصاصات المفتش العام بالرقابة الإدارية ووسائلها وإجراءاتها

#### أولاً: اختصاصات المفتش العام

يمكن تحديد أبرز اختصاصات المفتش العام بالرجوع إلى الأمر رقم (٥٧) لسنة ٢٠٠٤<sup>(١)</sup>، وإجمالها بالآتي:

١. فحص ومراجعة جميع سجلات الوزارة وكل ما تقوم به من نشاط بغية ضمان النزاهة والشفافية والكفاءة فى عملياتها، وبغية توفير المعلومات لاتخاذ القرارات، ومن ثم تقديم التوصيات المناسبة المتعلقة بتحسين برامج الوزارة وسياساتها وإجراءاتها<sup>(٢)</sup>.
٢. القيام بالتحقيق الإدارى على نحو يتماشى مع السلطات المنصوص عليها بموجب هذا الأمر والمخولة لهم.
٣. المراجعة والتدقيق على عمليات ومهام الوزارة من منظور حسن تدبير المصروفات وكفاءة وفعالية الأداء والمراجعة على أى من أنظمة الوزارة بغية قياس الأداء.
٤. تلقى الشكاوى المتعلقة بأعمال الغش والتبذير وإساءة استخدام السلطة وسوء التبذير، التى تؤثر على مصالح سبل السيطرة على الجودة، بما فى ذلك مراعاة عدم التأخير عند الرد على الشكاوى، وتوخي الاستقلالية فى الرد عليها وعدم إغفال أى من التفاصيل الواردة فيها<sup>(٣)</sup>.

(١) القسم (٥) من الامر رقم (٥٧) لسنة ٢٠٠٤ الخاص بالمفتشين العموميين العراقيين.

(٢) وقد نص قانون الهيئة المركزية للرقابة والتفتيش السورى رقم (٢٤) لسنة ١٩٨١ على مثل هذه المهام بمقتضى أحكام المادة (٥)

(٣) القسم (٥) من الأمر رقم (٥٧) لسنة ٢٠٠٤ الخاص بالمفتشين العموميين العراقيين، وبنفس الصياغة جاءت الفقرة (ح) من المادة (٥) قانون الهيئة المركزية للرقابة والتفتيش السورى رقم (٢٤) لسنة ١٩٨١.

٥. متابعة الأداء لضمان وفاء الأعمال التصحيحية المتخذة إستجابة لملاحظات وتوصيات المفتش العام وتوصياته المراد تحقيقه منها.
٦. توفير المعلومات والأدلة المتعلقة بأعمال قد تكون إجرامية وتقديمها للمسؤولين المختصين والمعنيين بتطبيق القانون.
٧. تلقى الشكاوى من أى مصدر والتحقيق فيها أو المبادرة بالتحقيق فى أعمال يزعم أنها تنطوى على غش أو تبذير أو إساءة تصرف أو عدم الكفاءة والمبادرة بالتحقيق كذلك فى جوانب النقص فى تشغيل المنشآت وصيانتها.
٨. ممارسة نشاط الغرض منه منع أعمال الغش والتبذير وإساءة التصرف وعدم الكفاءة، ويشمل هذا النشاط على سبيل المثال لا الحصر مراجعة التشريعات والقواعد واللوائح التنظيمية والسياسات والإجراءات والمعاملات وتقديم برامج التدريب والتثقيف.
٩. إحالة الأمور إلى الجهات الإدارية والنيابية المناسبة لاتخاذ الإجراءات الإضافية المدنية والجنائية والإدارية.
١٠. تقديم التوصيات غير الملزمة لغرض قيام الوزارة بتنفيذ الأعمال الرامية لتصحيح جوانب القصور فى التشغيل أو فى الصيانة أو فى كفاءة الأداء التى حددها مكتب المفتش العام<sup>(١)</sup>.
١١. إصدار التقارير العامة.
١٢. متابعة ورصد ما يتم تنفيذه من التوصيات التى قدمها مكتب المفتش العمومى وهيئات المراجعة والتدقيق الأخرى.
١٣. إصدار السياسات والإجراءات الخطية بغية توفير الإرشادات المتصلة بالمهام التى يقوم بها مكتب المفتش العام.
١٤. تدريب العاملين فى الوزارة على سبل التعرف على أعمال التبذير والغش، وإساءة التصرف، وتطوير البرامج الوزارية التى يتركز فيها بيئة وتقاليدها وترعى المسئولية والنزاهة وتعززهما.
١٥. الاحتفاظ بمعلومات عن تكاليف عمليات التحقيق والتعاون مع الجهات الإدارية من أجل استرداد تلك التكاليف من الهيئات غير الحكومية التى يثبت أنها مارست عمداً سلوكاً ينطوى على إساءة التصرف.
١٦. التعاون الكامل مع الهيئات والجهات المعنية بتطبيق القانون ومع المحققين والمحاكم والمفوضية المعنية بالنزاهة العامة لمساعدتها على تأدية مهامها.

---

(١) القسم (٥) من الأمر رقم (٥٧) لسنة ٢٠٠٤ الخاص بالمفتشين العموميين العراقيين، وبنفس الصياغة جاءت الفقرة (٢) من المادة (٣) من قانون أصول التفتيش اللبناني لسنة ١٩٥٩.

١٧. اتخاذ ما قد يلزم من الإجراءات على كل مستوى من مستويات عمليات الوزارة لضمان كفاءة أداء مهام المفتش العمومي.

١٨. تأدية ما يلزم تأديته من واجبات أخرى تقع في حدود سلطاتهم.

ولكى يمارس المفتش العام عمله هذا فقد أوجب الأمر أعلاه منحه بعضاً من السلطات والصلاحيات الأساسية منها صلاحية الوصول إلى المواقع المراد تفتيشها والتحقق فيها، ولعل من أبرز تلك الصلاحيات التي نص عليها الأمر رقم (٥٧) لسنة ٢٠٠٤<sup>(١)</sup> كالآتي:

أ. إمكانية الوصول بدون قيود إلى جميع مكاتب الوزارة وإلى المواقع التابعة لها والتي يحظر دخولها.

ب. الاطلاع على السجلات وبيانات المعلومات والتقارير والخطط والتوقعات والعقود والمذكرات والمراسلات وأى مواد أخرى بما في ذلك البيانات الإلكترونية.

ج. سلطة إصدار طلبات استدعاء الشهود.

د. قدرة الوصول عند اللزوم وبالقدر المعقول إلى رئيس أى جهاز حكومي لأغراض تتعلق بعمل المفتش العام .

هـ. مراقبة التزام العاملين في الوزارات بتبليغ المفتش العام بأى معلومات تتعلق بما يقع في الوزارة من أعمال الغش والتبذير وإساءة استخدام الموارد والفساد، وأى أعمال مخالفة للقانون والأنظمة والتعليمات.

### ثانياً : وسائل وإجراءات تنفيذ مهام المفتش العام :

هناك مجموعة من الوسائل والإجراءات التي يلجأ إليها أو يعتمد عليها المفتش العام في كل وزارة في سبيل تحقيق أهدافه والوصول إلى الحقيقة، وبغية تسليط الضوء على هذا الموضوع سنحاول بحثه في ثلاث نقاط، الأولى لعرض إجراءات المفتش العام، و الثانية وسائل تنفيذ مهام المفتش العام، أما الثالثة بيان التقرير المقدم من قبل المفتش.

#### ١. إجراءات المفتش العام:

يتولى المفتش العام كتابة تقريره ورفعته إلى الوزير المعنى، كما يقوم بتبليغ الأجهزة المعنية بتطبيق القانون، وعلى المفتش العام أن يكتب تقريره خلال (ستين يوماً) من نهاية كل سنة مالية يذكر فيها ما قدمه خلال هذه السنة من مشاهدات ومخالفات ونتائج تدقيقاته التي أجراها مع الاقتراحات اللازمة.

---

(١) القسم (٦) من الأمر رقم (٥٧) لسنة ٢٠٠٤ الخاص بالمفتشين العموميين العراقيين، وبنفس الصياغة جاءت الفقرة (٣) من المادة (٥) من قانون أصول التفتيش اللبناني لسنة ١٩٥٩.

ويستند المفتش العام بكتابة تقاريره إلى مصدرين رئيسيين هما:

أ. الشكاوى التي يستلمها عن طريق مكتبه أو عن طريق الصحافة، إذ تعد الشكاوى تعبيراً عن حرية الرأي العام، وتقدم إما مباشرة أو عن طريق وسائل الإعلام المقروءة أو المسموعة، والتي تكشف عن التصرفات الخاطئة والانحرافات والمخالفات المرتكبة في أجهزة الدولة، و الفساد الإداري أو المالي فيها، وفي الغالب تنتشر الصحف شكاوى المواطنين وتنتشر ردود الإدارة على تلك الشكاوى، وعند ورود تلك الشكاوى إلى مكتب المفتش العام فإن من واجبه التحري عن صحة تلك الشكاوى من عدمها، وإذا ما ثبت له صحة تلك الشكاوى فإنه يقوم باتخاذ الإجراءات القانونية الخاصة بها.

ب. الجولات التفتيشية ومن خلالها يتعرف المفتش العام على مشاكل المواطنين من خلال إشرافه ومراقبته لمختلف تشكيلات الوزارة المعنية؛ لبيان مدى التحقق من مدى قيام تلك الإدارات بأعمالها ومدى سلامتها وموافقتها للقوانين والأنظمة والتعليمات؛ بحيث لا يتلقى أية تعليمات أو توجيهات في عمله إلا من رؤسائه<sup>(١)</sup>.

## ٢- وسائل تنفيذ مهام المفتش العام

هناك مجموعة من الوسائل التي تم منحها للمفتش العام بموجب الأمر رقم (٥٧) لسنة ٢٠٠٤ لمساعدته في أداء عمله بالصورة الصحيحة، وهذه الوسائل يمكن إجمالها فيما يلي:

- أ. إمكانية الوصول بدون قيود إلى جميع مكاتب ودوائر الوزارة المعنية وجميع المواقع التابعة لها، والاطلاع على كافة السجلات والبيانات والمعلومات والعقود والمذكرات والمراسلات وأية مواد أخرى بما في ذلك البيانات.
- ب. طلب استدعاء الشهود وتسجيل شهاداتهم وإصدار الأوامر بإبراز السجلات والأوراق الرسمية بما في ذلك البيانات الإلكترونية ذات الصلة بموضوع الاستفسار أو التحقيق الإداري<sup>(٢)</sup>.

- ج. الوصول إلى أي رئيس إداري (جهاز حكومي) لأغراض تتعلق بأعمال المكتب.
- د. إلزام العاملين في الوزارة المعنية بتبليغ المكتب بأية معلومات تتعلق بأعمال الغش والتبذير.

## ٣- التقرير المقدم من قبل المفتش العام

هناك نوعان من التقارير التي يقدمها المفتش العام، أولهما التقارير العادية التي يعدها عن كل حالة أو عن الحالات التي تعرض أمامه، وما هي المعالجات القانونية لها، حيث تعرض

(١) القسم (٣) من الأمر رقم (٥٧) لسنة ٢٠٠٤ الخاص بالمفتشين العموميين العراقيين.

(٢) القسم (٦) من الأمر رقم (٥٧) لسنة ٢٠٠٤ الخاص بالمفتشين العموميين العراقيين.

على الوزير المختص لغرض الاطلاع عليها وإصدار القرار الإداري اللازم بشأنها، إذ جاء في الأمر رقم (٥٧) لسنة ٢٠٠٤ ((يرفع المفتشون العموميون تقاريرهم إلى الوزير المعنى مباشرة، ويستجيبون لكافة الطلبات أو الاستفسارات الواردة لهم من سلطة الائتلاف المؤقتة أو من الهيئة التابعة للإدارة العراقية المنوط بها سلطات تشريعية قومية، وفي حال ورود شكاوى أو بلاغات يُدعى فيها أن الوزير المعنى أساء التصرف، يرفع المفتش العمومي تقريره إلى المدير الإداري لسلطة الائتلاف المؤقتة أو إلى رئيس المفوضية المعنية بالنزاهة العامة بعد تولى الإدارة الانتقالية العراقية كامل سلطات الحكم في العراق))<sup>(١)</sup>.

أما النوع الثاني من التقارير فهو التقرير النهائي السنوي الشامل، إذ في نهاية كل سنة مالية يقوم مكتب المفتش العام بإعداد تقريره السنوي خلال (٦٠) يوماً من نهاية كل سنة مالية يتضمن مجمل نشاط مكتب المفتش العام خلال هذه السنة من تقارير المراجعة والتدقيق المالي وجهود التحقيق التي قام بها، وكذلك المساعدة التي قدمها إلى الدوائر خلال العام المنصرم، ويتم رفع هذا التقرير إلى رئيس المفوضية العليا بالنزاهة، إذ جاء في الأمر رقم (٥٧) لسنة ٢٠٠٤ يصدر كل مفتش عمومي تقرير سنوياً خلال فترة ٦٠ يوماً من نهاية كل سنة مالية يذكر فيها كل ما يلي على حدة (تقارير المراجعة والتدقيق المالي، وخلاف ذلك من جهود التحقيق والمساعدة التي قام بها المكتب أو قدمها خلال العام المنصرم)<sup>(٢)</sup>.

ويعد هذا التقرير من عدة نسخ تودع نسخة منه لدى الوزير المعنى، وترفع نسخة إلى الجهة المخولة بالإشراف على مكتب المفتش العام في تلك الوزارة، كما يجب إعلام أجهزة الإعلام والجمهور بهذه التقارير بناء على طلبهم بعد مصادقة تلك التقارير، كما توزع نسخ من هذه التقارير إلى تشكيلات الوزارة المعنية لغرض الإطلاع عليها وما هي أهم الملاحظات والسلبيات المؤثرة على تلك الدوائر، لغرض تجاوزها مستقبلاً إذ جاء في الأمر أعلاه:

أ. يصف التقرير نشاط مكتب المفتش العمومي، وتوفر نسخ من هذا التقرير إلى الوزير المعنى وإلى الهيئات التشريعية المخولة للإشراف على أعمال ونشاط الوزارة أو مكتب المفتش العمومي.

ب. عند صدور تقرير المفتش العمومي يتم إخطار أجهزة الإعلام والجمهور بصدوره على وجه السرعة وبدون تأخير، وتقدم هذه التقارير لمندوبي أجهزة الإعلام والجمهور بناء على طلبهم لها.<sup>(٣)</sup>

(١) القسم (٣) من الأمر رقم (٥٧) لسنة ٢٠٠٤ الخاص بالمفتشين العموميين العراقيين .

(٢) القسم (٣) من الأمر رقم (٥٧) لسنة ٢٠٠٤ الخاص بالمفتشين العموميين العراقيين.

(٣) القسم (٣) من الأمر رقم (٥٧) لسنة ٢٠٠٤ الخاص بالمفتشين العموميين العراقيين.

والملاحظ على هذه التقارير أن الأمر رقم (٥٧) لسنة ٢٠٠٤ كان قد كرر الإشارة إلى هذه التقارير في القسمين رقم (٣) و(٩)، إذ جاءت العبارات متكررة وتشمل نفس المعنى، وكان من الممكن الاكتفاء بالإشارة إلى أحدهما دون الآخر، لكن قد يبدو أن تكرار الإشارة إلى هذا الموضوع يرجع لرغبة المشرع وحرصه على رفع تلك التقارير والتأكيد على ما جاء فيها من أحكام.

## المبحث الثاني

### التنظيم القانوني للرقابة الإدارية والمالية على الإدارة في نطاق إقليم كردستان - العراق

لقد سبقت كلمة الباحث بصدد اهتمام الدستور العراقي الحالي لسنة ٢٠٠٥ بالتنظيم القانوني للرقابة الإدارية والمالية على الإدارة، واتضح مما سبق أن آليات الرقابة الإدارية والمالية في إطار الحكومة المركزية في العراق تمثل في ديوان الرقابة المالية الاتحادى، وهيئة النزاهة، والمفتش العام.

وقد أكد الدستور العراقي السالف ذكره على اعتبار إقليم كردستان أحد الأقاليم المعترف بها، والتي تشكل مع الحكومة المركزية وحدة وأصالة الجمهورية العراقية في نظامها الفيدرالى، وبمحاولة التعرض للتنظيم القانوني للرقابة الإدارية والمالية في إقليم كردستان - العراق نجده ينحصر في ديوان الرقابة المالية لإقليم كردستان، وهيئة النزاهة لإقليم كردستان.

ونحاول في هذا المبحث التعرض للتنظيم القانوني لديوان الرقابة المالية لإقليم كردستان في المطلب الأول، ونعالج في المطلب الثانى التنظيم القانوني لهيئة النزاهة التابعة لإقليم كردستان.

**المطلب الأول: ديوان الرقابة المالية لإقليم كردستان - العراق**

**المطلب الثانى: الهيئة العامة للنزاهة لإقليم كردستان - العراق**

## المطلب الاول

### ديوان الرقابة المالية لإقليم كردستان - العراق

وجود ديوان الرقابة المالية، في ظل السلطات الإقليمية التي يتمتع بها إقليم كردستان-العراق، وما له من دور في تقوية الرقابة المالية على الإدارة يثير عدة تساؤلات حول تشكيلات هذا الديوان وطبيعته القانونية، وهو ما نناقشه في الفرع الأول. كما يقتضى ضرورة إبراز الضوابط المتعلقة بنشاط ديوان الرقابة المالية لإقليم كردستان، وهو ما نعرض له في الفرع الثاني.

#### الفرع الأول : تشكيلات ديوان الرقابة المالية وطبيعته القانونية

#### الفرع الثاني: الضوابط المتعلقة بنشاط ديوان الرقابة المالية لإقليم كردستان - العراق

### الفرع الأول

#### تشكيلات ديوان الرقابة المالية وطبيعته القانونية

هناك عدة أسباب دعت لإنشاء ديوان الرقابة المالية لإقليم كردستان، ولعل أبرزها على الإطلاق، الحفاظ على الأموال العامة وترسيخاً لمبدأ الشفافية وتفعيلاً للدور الرقابي للمجلس الوطني لكردستان - العراق، وضماناً لسلامة النظام المالي والإداري وصرف النفقات في الأوجه المخصصة لها، فقد وضع أول قانون للديوان برقم ١٤ لسنة ٢٠٠٠، وكان يرتبط مباشرة برئيس الإقليم، والذي تعدل استناداً إلى الفقرة (١) من المادة (٥٦) من القانون رقم (١) لسنة ١٩٩٢ المعدل، بناءً على ما عرضه مجلس الوزراء لإقليم كردستان - العراق، قرر المجلس الوطني لكردستان - العراق بجلسته المنعقدة بتاريخ ٢٠٠٨/٤/٢١ تشريع القانون الحالي قانون رقم (٢) لسنة ٢٠٠٨.

#### أولاً : تشكيلات ديوان الرقابة المالية لإقليم كردستان

يتبين عند الرجوع إلى قانون ديوان الرقابة المالية لإقليم كردستان - العراق رقم (٢) لسنة (٢٠٠٨) أن الهيكل التنظيمي للديوان يتكون من:-

#### (١) مجلس الرقابة المالية

ويتشكل مجلس الرقابة من رئيس الديوان كرئيس مع نائبه والمدراء العامين كأعضاء، وعند غياب رئيس الديوان ينوب عنه نائبه<sup>(١)</sup>، وهذا المجلس مسؤول عن الإدارة والتنظيم اليومي لشؤون الديوان، ويصدر المجلس قراراته بأكثرية أصوات الحاضرين، وعند تساوى الأصوات يرجح الجانب الذي صوت له رئيس الديوان<sup>(٢)</sup>.

(١) المادة (٦) الفقرة (١) - أولاً ، من قانون ديوان الرقابة المالية لإقليم كردستان

(٢) المادة (٦) الفقرة (٣) - أولاً ، من قانون ديوان الرقابة المالية لإقليم كردستان

## ويختص مجلس الرقابة المالية بالمهام التالية<sup>(١)</sup>:

- ١- وضع أسس وخطط العمل فى الديوان وأساليب تنفيذها.
- ٢- توفير المستلزمات الأساسية التى تقتضيها مهام الرقابة والتدقيق.
- ٣- تحديد نقاط عمل دوائر ومديريات الديوان وقواعد تنظيمها بنظام داخلى.
- ٤ - تحديد الإطار العام لتقارير الديوان.
- ٥- مناقشة وإقرار الملاحظات والتوجيهات والمقترحات والآراء الواردة فى تقارير الديوان السنوية. قبل إصدارها، وله فى ذلك تخويل أى من أعضائه أو من موظفى الديوان بهذا الاختصاص.
- ٦- تنظيم دورات دراسة تطبيقية للموظفين، وللمجلس منح الملحقين بها المخصصات التى يقرها.
- ٧- دراسة كل ما يعرضه عليه رئيس الديوان كـ٤ أو أى من أعضاء المجلس من قضايا واتخاذ القرارات والتوصيات بشأنها.
- ٨- إعداد الميزانية السنوية للديوان، وإرسالها إلى وزارة المالية لإدراجها ضمن الموازنة العامة للإقليم.
- ٩- للمجلس استحداث أو إلغاء مديريات وأقسام ضمن تشكيلات الديوان حسب ضرورات العمل.
- ١٠- للمجلس إجراء الرقابة على المعاملات قبل بلوغها مراحلها النهائية.
- ١١- للمجلس إجراء تعديل فى أنشطة الدوائر التدقيقية، وإعادة توزيعها حسب ضرورات العمل.
- ١٢- التحقيق فى كل التقارير، والمواضيع المحالة إلى الديوان من قبل رئيس الإقليم أو رئيس المجلس الوطنى أو رئيس مجلس الوزراء، لاتخاذ القرارات والتوصيات والمقترحات اللازمة بشأنها.

---

(١) المادة (١٤)، من قانون ديوان الرقابة المالية لإقليم كردستان رقم (٢) لسنة ٢٠٠٨

## (٢) رئيس الديوان

يتم تعيين رئيس ديوان الرقابة المالية لإقليم كردستان لمدة أربع سنوات قابلة للتجديد (لمرة واحدة) بموجب مرسوم إقليمي يصدر عن رئيس إقليم كردستان بناء على ترشيح من أغلبية أعضاء برلمان حكومة إقليم كردستان بدرجة وزير. ولا يمكن عزله خلال فترة شغله للمنصب إلا بناء على ثلثي أغلبية أصوات أعضاء برلمان إقليم كردستان<sup>(١)</sup>.

ويتمتع رئيس الديوان بدرجة من الحماية ضد الإجراءات القانونية عند أدائه لواجباته الرسمية على أن إتخاذ مثل هذا الإجراء ضده لا يتم إلا بموجب إذن من رئيس برلمان إقليم كردستان - العراق.

ويمنح قانون ديوان الرقابة المالية لإقليم كردستان رقم (٢) لسنة (٢٠٠٨)، لرئيس الديوان تفويض لتنفيذ عمليات المراجعة المالية في الوزارات والدوائر الحكومية والكيانات المستقلة والهيئات ذات الميزانيات المستقلة وجميع النقابات والجمعيات والمنظمات الحاملة للترخيص الحكومي وأية هيئة أخرى يقرر برلمان كردستان بضرورة خضوعها للتدقيق المالي. ويرتبط برئيس الديوان التشكيلات التالية<sup>(٢)</sup>:-

### ١ - دائرة الشؤون الإدارية والمالية والقانونية.

ويرأسها مدير عام يقوم بإعداد وتقديم الخدمات الإدارية والمالية والقانونية، وحسب النظام الداخلي الحالي للديوان ذي الرقم (١) لسنة ٢٠١٤ تتكون هذه الدائرة من الأقسام التالية (قسم الموارد البشرية، قسم الشؤون المالية، قسم الخدمات الإدارية، قسم متابعة المخالفات المالية والشؤون القانونية)<sup>(٣)</sup>.

### ٢ - دائرة الشؤون الفنية والبحوث

يرأسها مدير عام، يقوم بتقديم المهمات الفنية والمهنية التي تحتاج للتخطيط والمتابعة والأنظمة الحسابية مع تقييم نتائج العمل والتأهل، وكذلك تأخذ على عاتقها البحث عن عوامل تطوير مهمة الرقابة وزيادة تأثيرها ورفع مستوى تنفيذها والتنسيق مع الدوائر والمديريات التابعة للديوان<sup>(٤)</sup>. وحسب النظام الداخلي الحالي للديوان رقم (١) لسنة ٢٠١٤ تتكون هذه الدائرة من

(١) المادة (٥) ، من قانون ديوان الرقابة المالية لإقليم كردستان المرقم (٢) لسنة ٢٠٠٨

(٢) المادة (٦) الفقرة (١)، ثانياً، من قانون ديوان الرقابة المالية لإقليم كردستان

(٣) النظام الداخلي لديوان الرقابة المالية لإقليم كردستان المرقم (١) لسنة ٢٠١٤

(٤) المادة (٦) الفقرة (٢) -ثانياً، قانون ديوان الرقابة المالية لإقليم كردستان

الأقسام التالية (قسم الدراسات الفنية وتقييم الأداء، قسم التدريب والعلاقات الداخلية، قسم التخطيط والمتابعة والتدقيق الإلكتروني).

### ٣- دوائر التدقيق

يرأس كل دائرة منها مدير عام أو محاسب قانوني. وتختص بعدد من الأنشطة القطاعية حسب ما يقرره المجلس وفقاً لمتطلبات العمل الرقابي، وتتكون أولاً من دوائر التدقيق المركزي التي تتولى ممارسة وتنفيذ العمل الرقابي في الجهات الخاضعة لسلطتها الرقابية للمستويات التنظيمية الرئاسية والوزارية والمديريات العامة الموجودة حصرياً في عاصمة الإقليم، ثانياً من دوائر تدقيق المحافظات التابعة للإقليم والبالغ عددها دائرتان (السليمانية ودهوك) تتولى ممارسة وتنفيذ العمل الرقابي في الجهات الخاضعة لسلطتها الرقابية ضمن الرقعة الجغرافية المتعلقة بها للمستويات التنظيمية المحلية، وتتضمن مجالس المحافظات وكافة الدوائر على مستوى مراكز المحافظات والأضحية والنواحي التابعة لها<sup>(١)</sup>.

### (٣) نائب رئيس الديوان

تعين رئاسة برلمان كردستان نائب رئيس الديوان لفترة غير محددة بالتشاور مع رئيس ديوان الرقابة المالية، ويتمتع بدرجة من الحماية ضد الإجراءات القانونية إلا أنه يمكن اتخاذ التعقيبات القانونية بحقه فيما يتعلق بتصرفاته الرسمية في مجال الرقابة والتدقيق بعد الحصول على إذن من رئيس الديوان، وبعلم رئاسة برلمان كردستان - العراق.

### (٤) مكتب رئيس الديوان

يدير مكتب رئيس الديوان موظف لا يقل عنوانه عن مدير حاصل على شهادة جامعية أولية، وذو خبرة وكفاءة، ويعاونه موظف بدرجة معاون مدير، ويتولى المكتب تنظيم المراسلات التي ترد إلى رئيس الديوان ومتابعة الأوامر التي تصدر عن رئيس الديوان، وسكرتارية مجلس الرقابة المالية، ومتابعة الادعاءات الواردة إلى الديوان والأدلة والحالات المتعلقة بالفساد أو سوء استخدام الأموال العامة، وإرسالها إلى هيئة النزاهة حسب مقتضى الحال ومتابعة النتائج التي تترتب عليها.

(١) النظام الداخلي لديوان الرقابة المالية لإقليم كردستان رقم (١) لسنة ٢٠١٤

## ثانياً: الطبيعة القانونية لديوان الرقابة المالية لإقليم كردستان

نصت المادة الثانية في قانون ديوان الرقابة المالية رقم (٢) لسنة ٢٠٠٨ على أن ((تؤسس سلطة رقابة مالية في الإقليم تتمتع بالشخصية المعنوية والاستقلال المالي والإداري، ولها القيام بجميع التصرفات القانونية لتحقيق مهامها وبمثاله رئيسها أو من يخوله))<sup>(١)</sup>.

إن هذا القانون يوفر مستوى معقول من الاستقلال المالي والإداري والسلطة في تنفيذ جميع الإجراءات القانونية والواجبات المنصوص عليها في القانون، وبأن تكون متمثلة برئيس الديوان أو أى موظف مفوض .

وبمقارنة القانون مع التوقعات والأسس التي وضعتها منظمة الانتوساي، ولاسيما إعلان مكسيكو والذي أقرته الأمم المتحدة في سياق المؤسسات العليا للمراجعة وتدقيق الحسابات يعد مفهوم الاستقلال عامل هام في ضمان أن يكون عمل الأجهزة الرقابية بمنأى عن التدخلات الخارجية والتأثير السياسي<sup>(٢)</sup>، ومن هنا تظهر أهمية تمتع أجهزة الرقابة بالشخصية المعنوية، وأثر ذلك في المهام الرقابية التي يقوم بها الجهاز الرقابي على مؤسسات ودوائر الدولة إذ تسلّتم في معظمها أن يكون لجهاز الرقابة المالية العليا القدرة على معالجة الأمور، ولما له من أثر في جدية أعمال الرقابة التي يقوم بها بالنسبة إلى المؤسسات الخاضعة للرقابة.

### الفرع الثاني

#### الضوابط المتعلقة بنشاط ديوان الرقابة المالية لإقليم كردستان

للتأكد من نتائج النشاطات الإدارية والحسابية من الوجهة القانونية والتعليمات المالية المطبقة يقوم الديوان بعدة مهام، ونطاق عمل الديوان يعنى بيان الإطار الذي يمارس الديوان رقابته أى تحديد الجهات والهيئات التي تخضع لرقابة الديوان وبالرجوع إلى قانون ديوان الرقابة المالية لإقليم كردستان - العراق رقم (٢) لسنة ٢٠٠٨ تنص المادة الثامنة منه على مايلي:-

#### أولاً: نطاق عمل الديوان

يتحدد الإطار الذي يمارس الديوان رقابته بعدد من الجهات والهيئات التي تخضع لرقابة الديوان وهي الوزارات والإدارات الحكومية والهيئات المستقلة غير مرتبطة بوزارة والجهات ذات الميزانيات المستقلة والملحقة، وجميع النقابات والجمعيات والاتحادات والمنظمات المجازة من قبل الحكومة،

(١) المادة (٢) من قانون ديوان الرقابة المالية لإقليم كردستان رقم (٢) لسنة ٢٠٠٨

(٢) إعلان مكسيكو بشأن الاستقلالية، المؤتمر الدولي التاسع للمنظمة الدولية للأجهزة العليا للرقابة والمحاسبة (الانتوساي).

وأية جهة أخرى يقرر المجلس الوطنى لكردستان - العراق إضافتها إلى رقابتها من قبل الرقابة المالية أو التى وردت فى قوانين تأسيسها<sup>(١)</sup>.

### ثانيا : مهام الديوان

١- فحص وتدقيق معاملات الإنفاق بالنسبة للرواتب والمخصصات والمكافآت؛ للتأكد من كيفية الصرف ومن عدم تجاوز حدود الاعتمادات المالية من الميزانية المصدقة، ومن استعمال المال العام للأغراض التى خصصت لها، ومن عدم الإسراف والتبذير مع تقييم فوائدها.

٢- تفتيش وتدقيق معاملات التخمين وتحقيق وجباية الموارد للتأكد من ملائمة الإجراءات المعتمدة وكيفية تنفيذها.

٣- تقديم العون الفنى فى المجالات المحاسبية والرقابية وجميع ما يتعلق بها من أمور إدارية وتنظيمية.

٤- إظهار وثائق الفساد والاحتيال والتبذير وسوء الاستعمال وعدم الكفاءة فى شؤون التسلم والصرف واستعمال المالية العامة نتيجة التدقيق وتقييم أعمال ونشاطات الدوائر.

٥- التحقيق والتبليغ فى الأمور المتعلقة بكفاءة التحصيل والإنفاق واستعمال الأموال العامة كما هو مطلوب رسمياً من قبل المجلس الوطنى لكردستان - العراق.

٦- متابعة تطبيق القوانين والأنظمة والتعليمات المالية والحسابية النافذة للتحقق من تطبيقها وكفاءتها وملاءمتها للتطورات المستجدة فى الإقليم وتوجيه الأنظار إلى أوجه النقص فى ذلك وتقديم الاقتراحات اللازمة بالتنسيق مع الجهات ذات العلاقة لتطوير أو تعديل تلك القوانين والأنظمة والتعليمات.

٧- تنظيم دورات تعليمية لموظفى الديوان والمؤسسات الحكومية لرفع قابلياتهم وللديوان تأمين المخصصات وفقاً للقوانين المرعية .

---

(١) عمر العجراوى، مرجع سابق، ص ١١١

## ثالثاً: صور الرقابة التى يمارسها ديوان الرقابة المالية لإقليم كردستان

### ١ الرقابة المالية السابقة على الصرف

وهى الرقابة التى تكون على تصرف ما قبل اتخاذ أو إصداره أو إبرامه أو تنفيذه ، وعند الرجوع إلى قانون ديوان الرقابة المالية لإقليم كردستان رقم (٢) لسنة ٢٠٠٨ لم تنص أية مادة من مواده على إعطاء الديوان حق الرقابة السابقة للصرف.

### ٢ الرقابة المالية المرافقة أو المتزامنة للصرف

تأخذ هذه الرقابة شكل التفتيش أو الجرد أو متابعة التنفيذ. وقد أخذ قانون الرقابة المالية لإقليم كردستان رقم (٢) لسنة (٢٠٠٨) بهذه الصورة من المراقبة كما جاء فى المادة (٨) ثانياً على " تفتيش وتدقيق معاملات التخمين وتحقيق وجباية الموارد والتأكد من ملائمة الإجراءات المعتمدة وكيفية تنفيذها<sup>(١)</sup>.

وتمارس هذه الصورة من الرقابة فيما يخص " متابعة تطبيق القوانين والأنظمة والتعليمات المالية والحسابية النافذة للتحقق من تطبيقها وكفاءتها وملاءمتها للتطورات المستجدة فى الإقليم وتوجيه الأنظار إلى أوجه النقص فى ذلك وتقديم الاقتراحات اللازمة بالتنسيق مع الجهات ذات العلاقة لتطوير أو تعديل فى تلك القوانين والأنظمة والتعليمات<sup>(٢)</sup>.

### ٣ الرقابة المالية اللاحقة للصرف

وهذه الرقابة التى يمارسها الديوان على العمليات المالية على اختلاف أنواعها لدى الجهات الخاضعة للرقابة؛ التأكد من نتائج النشاطات الحسابية والإدارية من الوجهة القانونية والتعليمات المطبقة ، ويمارس الديوان هذه الرقابة بالاستناد إلى المادة (٨) من القانون النافذ .

وتشمل الرقابة اللاحقة للصرف، فحص وتدقيق معاملات الإنفاق بالنسبة للرواتب والمخصصات والمكافآت والتأكد من كيفية الصرف، ومن عدم تجاوز حدود الاعتمادات المالية من الميزانية المصدقة، ومن استعمال المالية العامة للأغراض التى خصصت لها ومن عدم الإسراف والتبذير مع تقييم فوائدها.

ويتولى الديوان رقابة وتقييم الأعمال والنشاطات وتقديم العون الفنى فى المجالات المحاسبية والرقابية وجميع ما يتعلق بها من أمور إدارية وتنظيمية، وإظهار وثائق الفساد

---

(١) المادة (٨)، ثانياً، قانون ديوان الرقابة المالية لإقليم كردستان

(٢) المادة (٨)، ثامناً، قانون ديوان الرقابة المالية لإقليم كردستان

والإحتيال والتبذير وسوء الاستعمال وعدم الكفاءة فى شؤون التسلم والصرف واستعمال المالية العامة نتيجة التدقيق وتقييم أعمال ونشاطات الدوائر<sup>(١)</sup>.

#### رابعاً : تقارير ديوان الرقابة المالية لإقليم كردستان

يعد تقديم الديوان للتقرير إلى الجهات المعنية من أهم واجباته؛ لأن الهدف من إعداد التقرير بصورة عامة، وبغض النظر عن أنواعه، هو التعبير عن الرأى الفنى المهنى المحايد للديوان وحكمه فى البيانات والمعلومات المقدمة له، ويمثل نتيجة نشاط وأعمال المنشآت التى يقوم بتدقيقها.

ويعرف التقرير على أنه (وثيقة أساسية وجوهرية تحررها الإدارات المركزية للجهاز القائم بالرقابة، وتتضمن ما توصلت إليه من نتائج دقيقة وتفصيلية عن تنفيذ الموازنة وسائر القوانين المالية التى تتعلق بها مع توجيه الملاحظات للإدارات المالية المخالفة)<sup>(٢)</sup>.

وتتعدد أنواع التقارير التى يعدها الديوان لتعدد الغايات والأهداف التى من أجلها يتم إعداد هذه التقارير والأغراض المرجوة منها والجهات التى تقدم إليها، ويمكن تقسيم هذه التقارير حسب الماد (٩) من قانون ديوان الرقابة المالية لإقليم كردستان إلى<sup>(٣)</sup> :-

#### أ التقرير السنوى :

يقدم الديوان تقريراً سنوياً إلى رئاسة الإقليم والمجلس الوطنى ومجلس الوزراء، يبين فيه ملاحظاته عن الوضع المالى والإدارى والاقتصادى فى مجال الرقابة المالية عن الوزارات والجهات الخاضعة للرقابة، ويحوى التقرير ملخصاً عن أعمال الديوان ونشاطاته خلال تلك السنة.

#### ب تقارير خاصة :

يقوم الديوان بتقديم تقرير إلى رئاسة المجلس الوطنى ورئاسة مجلس الوزراء عن أى موضوع مهم يظهر فى مجال الرقابة وتقييم الأعمال والنشاطات المالية والإدارية والاقتصادية.

(١) الماد (٨)، سادساً، قانون ديوان الرقابة المالية لإقليم كردستان

(٢) محمد حسين الجواهرى ، مرجع سابق، ص ١٤١

(٣) الماد (٩) من قانون ديوان الرقابة المالية لإقليم كردستان -العراق

## المطلب الثاني

### الهيئة العامة للنزاهة لإقليم كردستان - العراق

لا شك في أن الفساد الإداري والمالي الذي تعاني منه الحكومات والمجتمعات يؤدي إلى خلق حالة من التخلف واللاعداية في المجتمع الأمر الذي أدى بالحكومات والشعوب المتقدمة والمتحضرة إلى إصدار تشريعات للحد منه ومكافحته والقضاء عليه، ولأهمية دور الرقابة على السلطات، والتي تعد الركيزة الأساسية في النظم الديمقراطية الحقيقية، دعت الحاجة لضرورة إنشاء هيئة عامة للنزاهة في إقليم كردستان.

وقد أنشأت الهيئة العامة للنزاهة في إقليم كردستان - العراق، بموجب القانون رقم (٣) لسنة ٢٠١١، وهي، هيئة ذات شخصية معنوية مستقلة، تخضع لرقابة البرلمان، ولها تخصيصات ضمن الميزانية العامة للإقليم<sup>(١)</sup>، وتعمل الهيئة على تثبيت آلية فعالة لتكريس مبدأ سيادة القانون ومكافحة ظاهرة الفساد، ودعم مبدأ الشفافية وتعزيزه في مؤسسات الإقليم كافة من خلال الإجراءات القانونية، واعتماد معايير موضوعية لتقويم الأداء وتطويره في الخدمة العامة والقضاء على الروتين الإداري وتقويم السلوك الوظيفي<sup>(٢)</sup>، ولأجل الإلمام بهذه الهيئة لابد من دراسة كيفية تشكيلها ومظاهر استقلالها واختصاصاتها الرقابية التي تقوم بها، وبيان نظام العمل التحقيقي لها. وهو ما نبرزه في الفرعين التاليين:

**الفرع الأول: تشكيلات الهيئة العامة للنزاهة في إقليم كردستان - العراق**

**الفرع الثاني: استقلالية الهيئة العامة للنزاهة في إقليم كردستان - العراق**

---

(١) المادة (٢) من قانون الهيئة العامة للنزاهة لإقليم كردستان - العراق رقم (٣) لسنة ٢٠١١.

(٢) المادة (٣) من قانون الهيئة العامة للنزاهة لإقليم كردستان - العراق رقم (٣) لسنة ٢٠١١.

## الفرع الأول

### تشكيلات الهيئة

تتشكل الهيئة من رئيس الهيئة، ونائب رئيس الهيئة، ومكتب رئيس الهيئة، وثلاث دوائر. وسوف نقوم بتوضيح هذه التشكيلات بشكل مختصر فيما يلي :

#### (١) رئيس الهيئة ومهامه

##### أ- تعيين رئيس الهيئة وشروط تعيينه

يمثل رئيس الهيئة قمة الهيكل التنظيمي للهيئة، ويتم تعيينه كرئيس للهيئة، بانتخاب من البرلمان باقتراع سرى بأغلبية ثلثي عدد أعضاء البرلمان من بين ثلاثة مرشحين يرشحهم مجلس القضاء في الإقليم، ويعين المنتخب بمرسوم إقليمي وبدرجة وزير<sup>(١)</sup>، وتكون مدة الخدمة أربع سنوات قابلة للتجديد لمرة واحدة، وبفس الإجراءات والأصول المنصوص عليها في قانون الهيئة، ويشترط فيه توافر الشروط التي نص عليها القانون، وهو ألا يكون محكوماً عليه بجريمة مخلة بالشرف ويتمتع بالكفاءة والنزاهة والحياد<sup>(٢)</sup>.

وما يؤخذ على هذه الشروط، من وجهة نظر الباحث، أنه ينبغي الإشارة الى أن يكون المرشح لمنصب رئيس الهيئة مستقلاً لا ينتمي إلى أية جهة حزبية في ظل التعددية الحزبية لواقع الحال، والتي تؤثر على حيادية عمل الهيئة.

ويعفى رئيس الهيئة من منصبه بقرار من البرلمان في حالة إذا صدر قرار قضائي بات بإدانته بارتكاب جناية أو جنحة مخلة بالشرف، أو إذا ثبت التقصير والإهمال الجسيم في أداء مهامه وواجباته وإساءة استخدام صلاحياته<sup>(٣)</sup>.

---

(١) المادة (٦) - أولاً- من قانون الهيئة العامة للنزاهة لإقليم كردستان - العراق رقم (٣) لسنة ٢٠١١

(٢) يشترط في المرشح لمنصب الرئيس إضافة إلى الشروط الوظيفية العامة ما يلي:

١- غير محكوم عليه بجريمة مخلة بالشرف.

٢- يتمتع بالكفاءة والنزاهة والحياد.

٣- أن لا يكون مشتركاً في الجرائم التي خطط لها أو نفذها أو ارتكبها النظام البعثي.

٤- حاصلاً على شهادة جامعية في القانون وله خبرة في مجال عمله مدة لا تقل عن خمس عشرة سنة بالنسبة لحملة شهادة البكالوريوس وتنزل من هذه المدة سنتان بالنسبة للحاصلين على شهادة الماجستير في القانون وخمس سنوات بالنسبة للحاصلين على شهادة الدكتوراه في القانون وتعتبر مدة الدراسة الصغرى للحصول على أي من الشهادات مدة ممارسة لأغراض هذا القانون.

(٣) المادة (٧) - خامساً- من قانون الهيئة العامة للنزاهة لإقليم كردستان - العراق رقم (٣) لسنة ٢٠١١.

## ب- مهام رئيس الهيئة

يمارس رئيس الهيئة المهام الآتية<sup>(١)</sup>:

- ١- إدارة أعمال الهيئة وضمان تأدية واجباتها في حدود القانون بما يضمن تحقيق أهدافها.
- ٢- فتح فروع للهيئة في محافظات وإدارات الإقليم على أن يدير كل فرع موظف بدرجة مدير عام حاصل على شهادة جامعية أولية على الأقل.
- ٣- تقديم تقرير دورى كل أربعة أشهر للبرلمان أو كلما اقتضت الحاجة يتضمن نشاطات الهيئة، وموجزًا عن القضايا التي تم التحقيق فيها، والقضايا التي تم غلقها، والأخرى التي أُحيلت إلى المحاكم المختصة، ويسمح للجمهور ووسائل الإعلام بالاطلاع عليها.
- ٤- الطلب من مجلس القضاء بانتساب محققين عدليين للعمل في الهيئة.
- ٥- ممارسة الصلاحيات والسلطات المالية والإدارية التي تمنحها القوانين للوزراء فيما يتعلق بالهيئة وفقاً للقوانين النافذة.
- ٦- لرئيس الهيئة معاقبة موظفى الهيئة إدارياً، ولا يجوز احتجازهم أو توقيفهم بسبب أفعال تتعلق بوظيفتهم إلا بعد استئذان رئيس الهيئة، ما عدا فى حالة الجنحة أو الجناية المشهودة<sup>(٢)</sup>.

### (٢) نائب رئيس الهيئة

لرئيس الهيئة نائب واحد يُعين بمرسوم إقليمي يصدر من رئاسة الإقليم بناءً على ترشيح رئيس الهيئة، ويكون بدرجة خاصة<sup>(٣)</sup>، دون أى يحدد نوعية هذه الدرجة الخاصة إذ تركت للاجتهاد، ولرئيس الهيئة أن يخول بعض صلاحياته لنائبه.

### (٣) مكتب رئيس الهيئة

يرأسه موظف بدرجة مدير حاصل على شهادة جامعية أولية على الأقل. ويتولى إدارة وتوثيق ومتابعة تنظيم أعمال ومهام رئيس الهيئة.

(١) المادة (١٠) من قانون الهيئة العامة للنزاهة لإقليم كردستان - العراق رقم (٣) لسنة ٢٠١١.

(٢) المادة (٢٢) من قانون الهيئة العامة للنزاهة لإقليم كردستان - العراق رقم (٣) لسنة ٢٠١١.

(٣) المادة (١١) من قانون الهيئة العامة للنزاهة لإقليم كردستان - العراق رقم (٣) لسنة ٢٠١١.

#### (٤) الدوائر التي تتكون منها الهيئة بموجب قانون الهيئة<sup>(١)</sup> :-

تتكون الهيئة من:

١- دائرة الشؤون الإدارية والمالية: يرأسها موظف بدرجة مدير عام حاصل على شهادة جامعية أولية على الأقل، وله خبرة لا تقل عن عشر سنوات في مجال اختصاصه.

٢- دائرة الشؤون القانونية والتحقيقات: يرأسها موظف بدرجة مدير عام حاصل على شهادة جامعية أولية في القانون على الأقل، وله خبرة لا تقل عن عشر سنوات في مجال اختصاصه، وتتألف من:

- مديرية الشؤون القانونية: يرأسها موظف بدرجة مدير عام حاصل على شهادة جامعية أولية في القانون، وله خبرة لا تقل عن خمس سنوات في مجال اختصاصه، ويتولى المهام الآتية:

أ. إبداء الرأي والمشورة في المسائل القانونية التي تعرض على الهيئة.

ب. الترافع أمام المحاكم المختصة فيما يتعلق بقضايا الفساد التي تحركها الهيئة ومراجعة طرق الطعن بشأنها.

ج. تمثيل الهيئة في اللجان التحقيقية المشكلة بناءً على طلب الهيئة.

د. إعداد الدراسات والبحوث القانونية الخاصة بقوانين مكافحة الفساد والاتفاقيات الدولية بهذا الشأن.

- مديرية التحقيقات: يرأسها موظف بدرجة مدير عام حاصل على شهادة جامعية أولية في القانون، وله خبرة لا تقل عن خمس سنوات في مجال اختصاصه، ويتولى الكشف عن حالات الفساد في الهيئات الحكومية كافة، وجمع المعلومات بشأنها بالاستعانة بالأجهزة الفنية والتحقيق فيها.

٣- دائرة الوقاية والشفافية: يرأسها موظف بدرجة مدير عام حاصل على شهادة جامعية أولية على الأقل، وله خبرة لا تقل عن عشر سنوات في مجال اختصاصه. وتتولى المهام التالية:

---

(١) المادة (١٢) من قانون الهيئة العامة للنزاهة لإقليم كردستان - العراق رقم (٣) لسنة ٢٠١١.

- أ- التحقق من مشروعية مصادر الأموال المشمول بأحكام هذا القانون المسجلة باسمه أو باسم غيره سواء كانت فى حيازته أو فى حيازة الغير ما دامت ملكيتها تعود إليه.
- ب- تطوير مهارات التحقيق فى قضايا الفساد وأساليب الرقابة المالية والتفتيش الإدارى وإشاعة ثقافة النزاهة والشفافية.
- ج- متابعة تطبيق القوانين والأنظمة والتعليمات المتعلقة بالهيئة.
- د- تنمية العلاقات مع المنظمات ذات النشاطات المشابهة.
- هـ- إدارة برامج التدريب وإقامة المؤتمرات بالتعاون مع الوزارات والجهات المختصة ومؤسسات القطاع الخاص.

## الفرع الثانى

### استقلالية الهيئة العامة للنزاهة فى إقليم كردستان - العراق

إن استقلالية الهيئة تتجلى فى آلية تعيين رئيس الهيئة من قبل البرلمان، كما أسلفنا ذكره، وخضوعه لرقابة البرلمان، من حيث اتخاذ الإجراءات القانونية بحقه عند مخالفته ما يتعلق بأعمال وظيفته، كما نص القانون رقم (٣) لسنة ٢٠١١ فى المادة (٢) منه باعتبارها هيئة مستقلة، وذات شخصية معنوية، وخاضعة للبرلمان.

وبالنسبة لمفهوم الاستقلالية فإن طبيعة العمل هى التى تحدد مدى هذه الاستقلالية، والتى يقصد بها " القدرة المالية والتحريرية والإدارية على ممارسة العمل دون الخضوع لتأثير أو سيطرة الحكومة أو لتأثير أى مصالح خارجية غير ملائمة<sup>(١)</sup>. وأما عن ارتباط الهيئة فإنها ترتبط ببرلمان إقليم كردستان - العراق.

### أولاً : صور الرقابة التى تمارسها الهيئة

تمارس الهيئة نوعين من الرقابة هما :

#### (١) الرقابة السابقة

وتتمثل هذه الرقابة فى الكشف عن المصالح المالية للأشخاص المشمولين بها، وكذلك زوجاتهم وأولادهم القصر مع بيانات تفصيلية عما يملكه المكلف (الملزم قانوناً بتقديم تقرير

(١) الفقرة (٥) من القسم (٢) عن أمر سلطة الائتلاف رقم (٦٦) لسنة ٢٠٠٤.

(الكشف) من عقارات ومنقولات ودخل مالى وأرصدة فى المصارف، وأسهم وسندات وحقوق معنوية داخل الإقليم وخارجه<sup>(١)</sup>.

## (٢) الرقابة اللاحقة

وتتمثل بمكافحة الفساد المالى والإدارى، وتمارس سلطة التحقيق فى قضايا الفساد وإحالتها إلى المحكمة المختصة، واستلام شكاوى المواطنين والجهات المختلفة المتعلقة بالفساد والتحقيق فيها<sup>(٢)</sup>.

### ثانياً : الوسائل التى تتبعها الهيئة فى الرقابة

تمارس الهيئة العامة للنزاهة فى إقليم كردستان - العراق، عدة وسائل للوصول إلى تحقيق أهدافها التى تتمثل فى مكافحة ظاهرة الفساد، ودعم مبدأ الشفافية وتعزيزه فى مؤسسات الإقليم كافة، ومن أهم هذه الوسائل:-

#### (١) الشكاوى والإخباريات :

يتقدم المواطنون فى جميع النظم الإدارية بشكاوى ضد الموظفين أو تظلم أو الإبلاغ ضد أى عمل إدارى يمثل مخالفة معينة، ومن ثمّ فحص مثل هذه الشكاوى من وسائل الرقابة الإدارية، وتحرص الدساتير معظمها على كفالة حق تقديم الشكاوى والعرائض إلى السلطات العامة، وهذا ما نصت عليه المادة (٣٦) من دستور العراق الحالى لعام ٢٠٠٥ على حرية

---

(١) يشمل كشف المصالح المالية كل من:

أ- رئيس الإقليم ونائبه.

ب - رئيس البرلمان ونائبه والسكرتير والأعضاء.

ج- رئيس الوزراء ونائبه.

د- الوزراء ومن هم بدرجة وزير ووكلاء الوزارات.

هـ - رئيس الهيئة العامة للنزاهة ونائبه وجميع مدراء الهيئة العاملين ومحققيها.

و- أصحاب الدرجات الخاصة ووكلائهم ومعاونيهم.

ز- المدراء العاملين ومعاونيهم.

ح- القضاة وأعضاء الادعاء العام والمشرفين العدليين والمحققين.

ط - ضباط حرس الإقليم والأمن الداخلى.

ي- رؤساء الوحدات الإدارية وأعضاء مجالس المحافظات والأقضية والنواحي ورؤساء البلديات وأعضاء المجالس البلدية.

ك- أى شخص يشغل منصب مدني أو عسكري ممن لم يرد ذكره أعلاه وترى الهيئة ضرورة شموله بتقرير الكشف المالى، وفقاً لتعليمات تصدر لهذا الغرض.

(٢) المادة (٥) من قانون الهيئة العامة للنزاهة لإقليم كردستان - العراق رقم (٣) لسنة ٢٠١١.

التعبير عن الرأى بالوسائل كافة، وتطبيقاً لذلك فإن التنظيمات الإدارية تخصص مكاتب للشكاوى فى وحداتها الإدارية المختلفة.

فى حين أن هيئة النزاهة لم تنشأ إلا للنظر فى الشكاوى والإخباريات التى ترد إليها إما مباشرة من المواطنين أو من قبل موظف يعمل فى دائرة معينة عن أية قضية تتعلق بالفساد المالى والإدارى أو عن طريق وسائل الإعلام المختلفة والبلاغات التى ترد إليها من ديوان الرقابة المالية فى حالة اكتشاف مخالفة مالية أو وجود أسباب معقولة أو أمور مالية غير نظامية.

## (٢) التحقيق فى الدعاوى

إن وسيلة التحقيق فى الدعاوى وإحالتها إلى المحكمة المختصة لاتخاذ الإجراءات الجزائية ومتابعتها نصت عليه المادة (٥) من قانون الهيئة العامة للنزاهة لإقليم كردستان، والتى أعطت الهيئة سلطة التحقيق فى الدعاوى الإخبارية<sup>(١)</sup> بواسطة محققها وإجراء التحريات، وتسجيل الدعاوى الإخبارية فى سجل خاص، وإذا تبين أنها تمثل جريمة تسجل بسجل خاص يسمى (سجل القضايا الجزائية) وعرضها على المحكمة للتحقيق بلا تأخير .

ويراعى المحققون التفريق - بعلمية ومهنية عالية- بين الأعمال التى تعد من الأخطاء الإدارية أو المالية أو المحاسبية أو القانونية التى لا ترقى إلى مستوى الجرائم، بين الأفعال التى تعد (جرائم فساد) وفقاً للنصوص العقابية فى قانون العقوبات والقوانين الخاصة الأخرى طبقاً لأركان الجريمة فى تلك النصوص عملاً بقاعدة (لا جريمة ولا عقوبة إلا بنص)، والاقتصار على ملاحقة الأخيرة (الجرائم) فقط .

كما أعطى قانون الهيئة العامة للنزاهة لإقليم كردستان، للمحقق فى الهيئة مباشرة التحقيق فى الدعاوى الجزائية<sup>(٢)</sup> تحت إشراف قاضى التحقيق، ويرى الباحث أن ذلك يؤدى إلى إكتساب العمل التحقيقى للمشروعية إذ يتم تعضيده بقرار من قاضى التحقيق المختص تطبيقاً لمبدأ (حقوق المواطن مصونة وحرية مكفولة) بموجب الدستور العراقى، الذى قضى بعدم جواز القبض أو التحدى أو التفتيش إلا بموجب قرار قضائى<sup>(٣)</sup>، وأن المحقق فى هيئة النزاهة لإقليم كردستان لا يملك السلطة التى تخوله ذلك مما يوجب أن يكون خاضعاً لرقابة قاضى التحقيق.

(١) الدعوى الاخبارية: هى الدعوى التى يحقق بها محققو الهيئة ولم تعرض بعد على قاضى التحقيق .

(٢) الدعوى الجزائية: هى الدعوى التى يحقق بها محققو الهيئة تحت إشراف قاضى التحقيق .

(٣) الفقرة (ب) من المادة (٣٥) - الدستور العراقى لعام ٢٠٠٥ .

## المبحث الثالث

### التعارض فى الاختصاصات للأجهزة الرقابية فى العراق

من خلال دراسة التشريعات والأنظمة والتعليمات التى جاءت لتحديد اختصاصات الهيئات الرقابية يلاحظ أن هناك اشتراك فيما بينها بالنسبة إلى بعض الاختصاصات التى منحها إياها المشرع، إضافة إلى أن هناك بعض من هذه الهيئات تتعارض فى صلاحيتها مع صلاحيات بعض الأجهزة القضائية. ولتوضيح ذلك سنحاول فى هذا المبحث دراسة بعض من النصوص القانونية التى توضح جانب من هذا التعارض. فنخصص المطلب الأول للوقوف على التعارض فى مرحلة الكشف عن المخالفة، ونبرز فى المطلب الثانى التعارض فى الإجراءات بين الأجهزة الرقابية فى العراق.

**المطلب الأول :** التعارض فى مرحلة الكشف عن المخالفات.

**المطلب الثانى:** التعارض بالإجراءات.

#### المطلب الأول

#### التعارض فى مرحلة الكشف عن المخالفات

كثرة الجهات الرقابية تؤدى إلى عرقلة عمل الدوائر الحكومية، ومن خلال مراجعة قانون ديوان الرقابة المالية وقانون هيئة النزاهة العامة ومكتب المفتش العام يلاحظ أن القوانين الثلاث نصت على صلاحية الهيئات المشكلة بموجبها بالرقابة على نشاطات الجهات الخاضعة لرقابتها، والتى تتمثل بكافة الدوائر الحكومية وغير الحكومية فى العراق، ومن ذلك يمكن تلمس مظاهر التعارض بين صلاحية الأجهزة الرقابية الثلاث فيما يتعلق بالكشف عن المخالفة، وهو ما نبرزه فى الفروع الثلاثة التالية .

**الفرع الأول:** صلاحية ديوان الرقابة فى مرحلة الكشف عن المخالفات.

**الفرع الثانى:** صلاحية هيئة النزاهة العامة بالكشف عن المخالفات.

**الفرع الثالث:** صلاحية مكتب المفتش العام بالكشف عن المخالفات.

## الفرع الاول

### صلاحية ديوان الرقابة فى مرحلة الكشف عن المخالفات

نص القانون رقم (٣١) لسنة ٢٠١١، المعدل على قيام الديوان بمهام رقابة وتدقيق حسابات نشاطات الجهات الخاضعة للرقابة والتحقق من سلامة التصرف فى الأموال العامة وفاعلية تطبيق القوانين والأنظمة والتعليمات على أن يشمل ذلك: فحص وتدقيق معاملات الإنفاق العام، للتأكد من سلامتها وعدم تجاوزها الاعتمادات المقررة لها فى الموازنة واستخدام الأموال العامة فى الأغراض المخصصة لها وعدم حصول هدر أو تبذير أو سوء تصرف فيها وتقويم مردوداتها. - فحص وتدقيق معاملات تخمين وتحقق جباية الموارد العامة للتأكد من ملائمة الإجراءات المعتمدة وسلامة تطبيقها<sup>(١)</sup>.

كما نص على الجزاء المفروض على الدائرة التى تمتنع عن توفير البيانات المطلوبة للديوان بحيث إذا امتنعت الجهة الخاضعة لرقابة وتدقيق الديوان عن تقديم السجلات والبيانات اللازمة لإعمال الرقابة والتدقيق فعلى الديوان إشعارها ومكتب المفتش العام فيها لتقديمها خلال عشرين يوماً وبيان أسباب الامتناع.

وكذلك إذا لم يقتنع الديوان بأسباب الإمتناع عن تقديم السجلات فله إشعار مجلس الوزراء أو هيئة النزاهة لإجراء التحقيق بذلك وإلزام الجهة الممتنعة على تقديم السجلات والبيانات المطلوبة، وفى حالة استمرار الجهة فى الامتناع يقوم الديوان بمفاتحة مجلس النواب بهذا الأمر<sup>(٢)</sup>.

## الفرع الثاني

### صلاحية هيئة النزاهة العامة بالكشف عن المخالفات

بالقراءة السريعة لنصوص قانون (٣١) لسنة ٢٠١١، الذى حدد صلاحية هيئة النزاهة العامة نجد أن المادة (٢١) الفقرة (٤) نص على "يتخذ المفتش العام ما يلزم بشأن تقارير الديوان، ويجرى التحرى والتحقيق الإداري اللازم فيما يودعه الديوان إليه، ويقدم نتائج ذلك إلى الوزير المعني أو رئيس الجهة غير المرتبطة بوزارة، وعليه إخبار الهيئة أو الجهات التحقيقية المناسبة بكل ما يعد جريمة وفق أحكام القوانين النافذة" وظاهر هذا النص أن المفتشين العموميين هم المسؤولون عن تطبيق النظام فى وزاراتهم وأن دور الهيئة يقتصر على مراقبة إجراءات مكاتب المفتشين العموميين فى الوزارات.

(١) مادة (٦) قانون ديوان الرقابة المالية رقم (٣١) لسنة ٢٠١١.

(٢) مادة (١٢) قانون ديوان الرقابة المالية رقم (٣١) لسنة ٢٠١١.

بيد أن الأمر نفسه يعود في المادة (٣) من قانون هيئة النزاهة، والذي نص على أن "تعمل الهيئة على المساهمة في منع الفساد ومكافحته، واعتماد الشفافية في إدارة شؤون الحكم على جميع المستويات عن طريق التحقيق في قضايا الفساد ومتابعتها عن طريق ممثلها القانوني بوكالة رسمية تصدر من رئيسها".

### الفرع الثالث

#### صلاحية مكتب المفتش العام بالكشف عن المخالفات

نص الأمر (٥٧) الصادر عن سلطة الائتلاف المؤقتة على حق المفتش العام في "فحص ومراجعة جميع سجلات الوزارة وكل ما تقوم به من نشاطات بغية ضمان النزاهة والشفافية والكفاءة في عملياتها وبغية توفير المعلومات لاتخاذ القرارات، ومن ثم تقديم التوصيات المناسبة المتعلقة بتحسين برامج الوزارات وسياساتها وإجراءاتها<sup>(١)</sup>."

وكذلك نص الأمر نفسه على "تلقى الشكاوى من أى مصدر والتحقيق فيها أو المبادرة في التحقيق في أعمال يذكر أنها تتطوى على غش أو تبذير أو إساءة تصرف أو عدم كفاءة والمبادرة بالتحقيق، كذلك في جوانب النقص في تشغيل المنشآت وصيانتها والمفتش العام في سبيل الوصول إلى ذلك يمنح إمكانية الوصول بدون قيد أو شرط إلى جميع مكاتب الوزارة و إلى المواقع التابعة لها، والتي يخضع دخولها لقيود محدودة أو تلك التي يحظر دخولها."

وبعد الاطلاع على هذه النصوص نلاحظ أن الجهات الرقابية الثلاث في العراق في نطاق الحكومة المركزية، تمتلك صلاحية الكشف عن المخالفات بصورة منفصلة عن الأخرى، وهذا الإجراء قد يكون من الناحية النظرية إجراء اعتيادي، بل قد يعتبره البعض أسلوب صحيح لضمان فاعلية عمل الجهات الإدارية .

غير أن الواقع غير ذلك حيث يلاحظ الباحث في أثناء عمله في إحدى الجهات الرقابية في العراق، أن هذا التعارض قد يؤدي إلى عرقلة عمل الدوائر إن لم يؤد لشلها، حيث يحدث في كثير من الأحيان أن تطلب الجهات الثلاث الأوليات عن موضوع معين أو تجمع المعلومات عن حالة معينة دون أن تعلم بأن الهيئة الرقابية الأخرى تجمع المعلومات حول نفس الموضوع، وذلك نتيجة غياب التنسيق والتعاون فيما بينها، الأمر الذي يؤدي الى قيام الدائرة المعنية بتزويد الجهات الرقابية بنفس المعلومات وبنفس الوقت، إضافة إلى أن قوانين وتعليمات بعض هذه الجهات تنص على إمكانية استدعاء أى موظف لغرض الاستفسار عن هذه المخالفات .

(١) القسم الخامس - أولاً- من الامر ٥٧ لسنة ٢٠٠٤.

وباعتقاد الباحث يمكن حل هذه المسألة من خلال قيام كل جهة رقابية عند إرسال طلب معين واتخاذ إجراء ما بإعلام الجهات الرقابية الأخرى بإرسال نسخ (سرية) للاطلاع وطلب توفير المعلومات المطلوبة إن كانت متوفرة لديها، لتعمل بذلك الهيئات الثلاث وكأنها هيئة واحدة.

## المطلب الثاني

### التعارض بالإجراءات بين الأجهزة الرقابية في العراق

قد تمتلك إحدى الهيئات الرقابية الحق في اتخاذ إجراء معين تعارض فيه حق تملكه الهيئة الأخرى، وحتى أنه قد تعارض الحقوق التي تمتلكها الهيئات القضائية، ولا يكون التعارض في هذه الحالة بامتلاك الهيئتين نفس الحق وإنما يكون بامتلاك إحدى الهيئات الحق بشكل مضاد لما تقرر للهيئة الأولى، بحيث يؤدي إلى تعطيل الحق. ويمكن إبراز جوانب التعارض في الإجراءات من خلال الفرعين التاليين.

**الفرع الأول:** صلاحية ديوان الرقابة المالية بنشر التقارير.

**الفرع الثاني:** صلاحية هيئة النزاهة العامة باتخاذ الإجراءات الجزائية.

### الفرع الأول

#### صلاحية ديوان الرقابة المالية بنشر التقارير

يمتلك ديوان الرقابة المالية الصلاحية بنشر التقارير السنوية عن المراجعات والتدقيقات التي قام بها خلال السنة، استناداً لما جاء بنص عليه المادة (٢٨) من قانون رقم (٣١) لسنة ٢٠١١ المعدل في الفقرة ثانياً وثالثاً.

ثانياً: ينشر المجلس قائمة بالتقارير الرقابية والتدقيقية المنجزة ويوفر لوسائل الإعلام ولأية جهة مختصة نسخاً منها بناءً على طلبها باستثناء التقارير الماسة بالأمن الوطني فلا يجوز نشرها إلا بموافقة مجلس النواب .

ثالثاً: لرئيس الديوان بموافقة المجلس نشر أى من تقارير الديوان في وسائل الإعلام .

وهذا الحق يشمل كافة التقارير عدا التقارير المعدة عن تدقيق نشاط الدوائر الأمنية

وبما أن ديوان الرقابة المالية يمتلك الحق بالرقابة على مكاتب المفتشين العموميين حسب المادة (٨) من قانون ديوان الرقابة المالية رقم (٣٠) لسنة ٢٠١١ المعدل تخضع لرقابة وتدقيق الديوان الجهات الآتية :

"أولاً: مؤسسات ودوائر الدولة والقطاع العام أو أى جهة تتصرف فى الأموال العامة جباية أو إنفاقاً أو تخطيطاً أو تمويلاً أو صيرفة أو تجارة أو إنتاج أعيان أو إنتاج السلع والخدمات".

إن هذا الحق (أى حق نشر التقارير) يتعارض مع ما ورد فى الأمر (٥٧) لسنة (٢٠٠٤) الخاص بالمفتشين العموميين، والذي أكد على سرية المعلومات والتقارير والمعلومات التى يقدمها أو يقوم بها المفتش العام، حيث ورد بالأمر (٥٧)، بنص الفقرة ١ من القسم الثامن أنه " لن تنشر السجلات الناشئة عن ما يقوم به مكتب المفتش العمومى من تدقيق مالى وتحقيق، ولن يعلن عنها أو تتاح للجمهور"، وبذلك يكون حق ديوان الرقابة المالية بالنشر معطل لحق المفتش العام بالحفاظ على سرية المعلومات الواردة طالما أنه فى جميع الأحوال سيتم نشر المعلومات من قبل ديوان الرقابة فى نهاية السنة.

هذا من جهة، ومن جهة أخرى فإن واجب السرية فى أعمال المفتشين العموميين هو نفسه يتعارض مع الغاية من تشكيل هذه المكاتب بتحقيق الشفافية والعلانية للعمل الإدارى .

## الفرع الثاني

### صلاحية هيئة النزاهة العامة باتخاذ الإجراءات الجزائية

إن هذه الصلاحية ورد ذكرها في الفقرة الخامسة من المادة (٢١) من قانون هيئة النزاهة رقم (٣٠) لسنة ٢٠١١، والتي أكدت على أن "الهيئة هي الجهة المخولة للاستعانة بالإجراءات الجزائية في القضايا المتعلقة بإساءة التصرف" .

وهذه الصلاحية تتعارض مع عمل المفتش العام، حيث أن المفتش العام عندما يرصد المخالفة تستوجب الإحالة إلى المحاكم المختصة، وحسب ما ورد في المادة (٨) من قانون انضباط موظفي الدولة والقطاع العام رقم ١٤٤ لسنة ١٩٩١ يستطيع أن يرفع تقرير اللجنة التحقيقية إلى الوزير المعنى لاستحصال موافقته على الإحالة استناداً إلى نص المادة (١٣٦) الفقرة (ب) من قانون أصول المحاكمات الجزائية رقم ٢٣ لسنة ١٩٧١، وهو المعمول به في العراق .

غير أن النص أعلاه يلزم المفتش العام بعرض القضية على هيئة النزاهة وليس على الوزير وهذه الحالة قد تعرضت إلى العديد من الانتقادات ولا يزال الموضوع قيد المناقشة بشأن تحديد الصلاحية بإحالة قضايا الفساد (لوزير أم لهيئة النزاهة).

وباعتقاد الباحث يرى أفضلية إعطاء الحق بالإحالة إلى الهيئة من إعطائه إلى الوزير المعنى، ذلك أن المخالفة إذا ما اكتُشفت في دائرة معينة فمن الصعوبة أن يقوم الوزير بإحالة مرتكبها إلى المحاكم خاصة إذا كانت المخالفة من أصحاب المناصب القيادية في الوزارة، لذا يفضل إعطاء هذا الحق إلى جهة حيادية لا تتأثر بأى تأثيرات خارجية وتنتظر إلى المخالفة بموضوعية، وحسب الأدلة المتوفرة لديها، والتي تزودها بها اللجنة التحقيقية في الدائرة المعنية.